

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ РЕЕСТРА ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Плаксин С.М., Стырин Е.М., Жулин А.Б.¹

Аннотация

Задача повышения эффективности государственного управления не утрачивает актуальности на протяжении последнего десятилетия ни в научном дискурсе, ни в текущей управленческой практике. При этом достаточно часто в качестве инструмента решения данной задачи называют формализованное исчерпывающее описание деятельности органов государственной власти. Целью настоящей статьи является разработка концепции автоматизированного Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти как способа описания деятельности государственных органов. Принципиально новым подходом является рассмотрение структуры, принципов функционирования, места среди связанных по функционалу федеральных государственных информационных систем Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти – Реестр полномочий ФОИВ, или Реестр) как автоматизированной информационной системы, используемой всеми ФОИВ. Исходя из положения о том, что внедрение Реестра полномочий ФОИВ позволит осуществить переход на новый порядок обеспечения ресурсами деятельности государственных органов, связав полномочия органов власти с общими расходами на их обеспечение, авторы показывают преимущества данного подхода.

В настоящей статье представлена концепция нормативно-правового регулирования Реестра полномочий ФОИВ (внесение изменений в Указ Президента от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти») и его актуализации. Делается предложение о ведении Реестра в формате государственной информационной системы (ГИС), конкретизируются его связи с другими ГИС. Приводятся возможные атрибуты Реестра. Проек-

¹ Плаксин Сергей Михайлович – кандидат экономических наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления, заместитель директора Дирекции по экспертно-аналитической работе, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Splaksin@hse.ru

Стырин Евгений Михайлович – кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Estyrin@hse.ru

Жулин Андрей Борисович – проректор НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: azhulin@hse.ru

тируется механизм установления посредством Реестра связи между полномочиями ведомств и процессом обеспечения федеральных ведомств финансовыми и кадровыми ресурсами (в том числе указываются необходимые изменения в бюджетном процессе).

Ключевые слова: государственное полномочие; федеральный орган исполнительной власти; бюджетные ассигнования; эффективность государственного управления; кадровая обеспеченность; Реестр полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Типовые проблемы эффективности государственного управления, для решения которых необходимо создание Реестра полномочий исполнительных органов государства

Целый ряд типичных проблем, характерных для бюрократической системы, можно решить, подвергнув анализу, инвентаризации, классификации полномочий органов власти на основе формирования Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти – Реестр полномочий ФОИВ, или Реестр). Речь идет об избыточности, дублировании полномочий, недостаточной четкости их формулировки и интерпретации, непрозрачности механизмов финансирования исполнения полномочий и определения их кадровой обеспеченности и, наконец, о постоянном разрастании полномочий и функций государства.

От того, как будет сконструирована компетенция исполнительных органов государства, каким набором полномочий они будут обладать, и как будет устроена система оценки эффективности исполнения таких полномочий в понимании ее прежде всего как оценки системы общих расходов на исполнение полномочий, их финансирования и ресурсного обеспечения, в том числе кадрового как ключевого компонента в системе общих расходов, во многом зависит эффективность государственного управления в целом. Проблема эффективности государственного управления, в том числе обеспечения гражданам и организациям больших благ при меньшем количестве издержек на содержание государственного аппарата, уже продолжительное время не утрачивает актуальности для исследователей и практиков в сфере государственного управления (Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996, Osborne & Gaebler, 1992).

Определенная неэффективность или ограниченность возможностей для организации быстрого и дешевого межведомственного взаимодействия, а также обеспечения высокой скорости оказания государственных услуг заложена в самой сути бюрократической конструкции государственного аппарата (Weber, 1978).

Можно рассматривать накопленный опыт анализа системы государственного управления как свод концептов, направленных на повышение эффективности работы всей системы государственного управления.

Например, концепция *нового государственного управления* (далее – *New Public Management, NPM*), делая четкое разграничение между выработкой

политики государственного управления (*steering*) и собственно реализацией административных процессов (*rowing*), утверждает, что сформированная в традиционном виде государственная бюрократия для последнего не годится (Osborne & Gaebler, 1992). По мнению Г. Осборна и Т. Геблера, формирование государственной политики и реализация административных процедур не могут быть полностью разделены, но и не могут быть полностью отданы на аутсорсинг корпоративному сектору. Исследователи считают, что государственное управление должно быть инструментом коллективного решения проблем. Таким образом, дело не в количестве государственных структур, а в качестве процесса общественного управления.

Сторонники теории «хорошего управления» (*good governance*) предлагали оценивать внешние по отношению к системе органов власти эффекты их деятельности, влияющие на общество (World Bank, 1992; Kjaer, 2004). Данный подход, по мнению авторов, очень важен, поскольку позволяет вовлекать гражданское общество на всех этапах государственного (публично-го) управления, повышая его информированность, а также получать большую поддержку при продвижении реформ и осуществлении изменений.

Некоторые авторы (например, Dunleavy et al., 2006) предлагают реализовывать концепцию «хорошего управления» на основе потенциала информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а также концепцию цифрового управления (*digitally enhanced governance*), компонентами которой выступают: реинтеграция, холизм и цифровизация. *Реинтеграция* – означает эффективное межведомственное взаимодействие на основе ИКТ. *Холизм* – это универсальный подход к деятельности и результатам государственного управления на основе позиций клиентоориентированности, принципа одного окна, предзаполнения данных о гражданине, управления электронными записями. *Цифровизация* – это предоставление электронных услуг, мультимедийный доступ к государственным ресурсам, сегментация потребителей, электронное самообслуживание и копродукция услуг. При этом остается нерассмотренной суть того, что подлежит цифровизации, т.е. определение ключевых процессов и административных процедур в виде, максимально приспособленном для повышения общественной ценности принимаемых государством решений.

В связи с этим актуальна модель разработанного ОЭСР электронного классификатора функций государственного управления для органов власти, ставшего основой для учета и оптимизации бюджетных затрат на исполнение функций в странах-членах ОЭСР. Классификатор функций может быть дополнен такими показателями как: степень ответственности государственных служащих за исполнение функции, сложность исполнения функции. Классификатор не является полноценной государственной информационной системой, взаимодействующей с иными информационными системами.

М. Консидин и Дж. Льюис (Considine & Lewis, 2003) выделили четыре типа госуправления: процедурное, корпоративное, рыночное и сетевое. Данное деление представляется весьма условным, поскольку в чистом виде один тип управления не встречается ни в одном государстве. Однако характеристики процедурного типа управления наиболее близки к реали-

ям российского государственного управления, а именно: рационализация решения задач на основе законодательства, контроль на основе прописанных регламентов, правил, универсальный подход к предоставлению государственных услуг, при котором главное – надежность процессов предоставления услуг.

В основе NPM лежит решение важной задачи – перенести и перераспределить часть государственных функций на частных провайдеров и подрядчиков, однако детального описания процедур предложено не было. Исключения составляют некоторые успешные методологические разработки в Великобритании (Bevir & Rhodes, 2003). И все же универсальной методологии использования механизмов государственно-частного партнерства и перераспределения функций органов власти в рамках NPM создать невозможно, поскольку отраслевая управленческая специфика диктует свою логику партнерства между государством и отраслевыми игроками.

В России в целях повышения эффективности государственного управления с 2005 г. проводится административная реформа. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р, одобрившим Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., были поставлены амбициозные цели по повышению индикатора GRICS «Эффективность государственного управления» до 70% к 2010 г. Однако к 2015 г. указанный индикатор поднялся только до 48% (с 44% в 2004 г.). Также была поставлена цель по повышению индикатора GRICS «Качество государственного регулирования» до 70%. Однако указанный индикатор вообще снизился с 50% в 2004 г. до 32% в 2015 г.² То есть пока поставленные цели не достигаются.

Эксперты говорят о том, что определение стратегий, целей и задач верхнего уровня осуществляется «в ручном режиме» (Кузьминов, Жулин, 2016). Громоздкая бюрократическая машина не поспевает за этими задачами. Проседает именно та часть государственного управления, которая отвечает за реализацию административных процессов (rowing), и о которой писали Осборн и Геблер (Osborne & Gaebler, 1992).

Например, в 2009–2011 гг. в рамках Правительственной комиссии по административной реформе проектировалась оптимизация массовых государственных услуг и функций. Результатом данной работы стало издание 19 распоряжений Правительства Российской Федерации, зафиксировавших планы снижения избыточного регулирования в отдельных сферах (массовые услуги и контроль). Данные планы до сих пор до конца не выполнены. Средний процент выполнения указанных планов на начало 2017 г. 73%³. При этом данный показатель не меняется с 2015 г. Наихудшим обра-

² Worldwide Governance Indicators (WGI) [Электронный ресурс]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports> (дата обращения: 24.03.2017).

³ Портал Административной реформы. Сводный отраслевой рейтинг по реализации мероприятий планов по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций, оптимизации предоставления государственных услуг, а также сокращению избыточного государственного регулирования. [Электронный ресурс]. URL: <http://ar.gov.ru/monitoring/index.html> (дата обращения: 03.03.2017).

зом дела обстоят в сфере сельского хозяйства, здесь запланированные мероприятия по снижению административных барьеров реализованы только на 26%. Вероятно, указанные планы до конца так и не будут выполнены и вскоре окончательно потеряют свою актуальность.

В 2012 г. целевые значения в сфере государственного управления были определены посредством принятия так называемых 11 «майских указов» Президента Российской Федерации, содержащих 218 поручений, которые должны быть выполнены в 2012–2020 гг. Одним из них был Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Однако мониторинг его исполнения показывает, что целевые значения показателей во многих случаях достигаются формально: путем изменения методологии подсчета показателей на более гибкие, путем формального внесения проекта нормативного правового акта без последующего его принятия, путем перекалывания ответственности за исполнение поручений на субъекты Российской Федерации, путем выбора из множества вариантов решения проблемы наиболее затратного с дальнейшей ссылкой на недостаточность бюджетных средств для его реализации. Подобное поведение государственных служащих объясняется множественностью задач, низкой мотивацией, нехваткой ресурсов и времени, жестким контролем сроков исполнения поручений при недостаточном содержательном контроле (Кузьминов, Жулин, 2016). Новые и в целом соответствующие международным стандартам механизмы государственного управления зачастую реализуются формально, не доводятся до «рабочего состояния» и, как результат, девальвируются, не оправдывая возлагаемых на них ожиданий (Клименко, 2014).

Могут быть приведены и иные примеры неэффективности государственного управления в современной России. Данная проблема систематически поднимается в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации. При этом для решения указанных проблем предлагается воспроизводить в государственном управлении бизнес-практики (проектное управление, оптимизацию бизнес-процессов, оценку эффективности, эффективный контракт, бизнес-принципы *activity-based costing* и *activity-based management* – управление и финансирование по результатам).

Полагаем, что внедрение данных практик невозможно в условиях отсутствия четкого и однозначного понимания функционала органов исполнительной власти, многозадачности и хаотичности поручений.

Авторы работы «Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности» указывали, что с начала административной реформы «эксперты, государственные служащие, консультанты, разработчики информационных систем, аналитики сталкивались и продолжают сталкиваться с проблемой отсутствия унифицированного, достоверного актуального функционала органов исполнительной власти» (Жулин, Кукса, Николенко и др., 2010).

Эксперты отмечают, что многие трудности в проведении административной реформы связаны с отсутствием четкого и однозначного представ-

ления о том, чем занимаются органы исполнительной власти в реальности, чем они должны заниматься в соответствии с законодательством. С содержанием деятельности органов исполнительной власти, выраженной в системе их полномочий, связаны почти все основные вопросы реформирования государственного управления – от второстепенного вопроса о численности чиновников до самого коренного вопроса о том, насколько хорошо государственный аппарат выполняет свои обязанности по обслуживанию интересов общества (Кудюкин, 2010).

Например, без четкого понимания состава государственных функций невозможна объективная оценка эффективности государственной службы. Г.А. Борщевский в своей методике определения общего коэффициента эффективности государственной службы использует данный показатель в качестве одного из основных (показатели первой группы) (Борщевский, 2016).

Устойчивую связь числа государственных служащих и числа государственных функций подтверждают и другие исследователи, отмечая при этом, что между ними зависимость даже сильнее, чем между числом государственных служащих и количеством населения в стране. Объем функций и услуг, установленный законодательством, определяет масштаб и интенсивность взаимодействия граждан и организаций гражданского общества с государством, а значит, и необходимый штат государственных чиновников, обслуживающих эти взаимодействия (Клименко, Клищ, 2013). Соответственно, управление данными показателями и достижение столь нужной государству цели по сокращению расходов на содержание государственного аппарата возможны только в том случае, если будет полное и ясное понимание характера исполняемых органами государственной власти функций и полномочий.

А.В. Клименко справедливо полагает, что оптимизация функционала исполнительной власти требует его полноценного учета. Инвентаризация и систематизация перечня государственных функций и услуг необходимы также для формирования информационной базы межведомственных взаимодействий и подготовки внедрения технологий электронного правительства (Клименко, 2014). Именно для этих целей, по мнению А.В. Клименко, в 2009 г. стал формироваться Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (ФРГУ). Однако ФРГУ был спроектирован в основном для целей размещения информации о государственных услугах (функциях) на федеральном и региональном порталах. Соответственно, в него включались только те услуги (функции), которые осуществляются или по заявительному принципу (услуги), или иным образом и прямо воздействуют на граждан и организации (контрольные функции). Информация о внутрипроизводственных функциях исполнительных органов в ФРГУ не включается, поэтому в нем нет необходимой полной картины функционала ведомств. Кроме того, ФРГУ является закрытым информационным ресурсом, и обществу доступна только информация из него, размещенная на порталах государственных услуг. Поэтому «в перспективе было бы целесообразно дополнить и увязать федеральный реестр с более детальной информацией о полномочиях

органов исполнительной власти, их ресурсном потенциале, бюджетных ассигнованиях и пр. Это позволило бы дать оценку результативности деятельности государственных органов и более обоснованно реализовать бюджетирование их деятельности» (Клименко, 2014).

К этому же призывает и известный специалист в сфере информационного права И.Л. Бачило, отмечая, что многие исследователи приходят к выводу о необходимости системного и комплексного представления всего спектра предметно-функциональной деятельности соответствующих органов государственного управления. От решения этого вопроса зависят качество и слаженность работы всей системы государственного управления. Какие именно полномочия, в каком количестве и с помощью каких средств реализуются органами исполнительной власти сегодня в Российской Федерации, может помочь определить «многомерный классификатор связи функций и полномочий органа (системы) исполнительной власти» (Бачило, Лапина, Карпухин, 2016). Такой классификатор, по мнению авторов, должен включать:

- 1) параметры групп функций и их развитие в функциях, подфункциях и далее;
- 2) перечень субъектов-участников процесса управления в определенном органе (системе);
- 3) полномочия каждого звена субъектов (конкретного субъекта) органа исполнительной власти;
- 4) перечень принимаемых в процессе деятельности органа результирующих документов, включая нормативные правовые акты;
- 5) регистр адресатов документированной информации, исходящей от органа.

Авторы настоящей статьи разделяют все рассмотренные выше теоретические концепты о системе полномочий органов власти, отмечая, что они не содержат практических рекомендаций по реализации информационной системы реестрирования полномочий. Поэтому новизной данной статьи является предложенная авторами практическая реализация автоматизированной информационной системы «Реестр полномочий ФОИВ», в которую включены нормативно-правовые и организационные аспекты, связь с другими информационными системами, практическая значимость и возможность использования Реестра федеральными органами исполнительной власти.

Обоснование необходимости создания в России реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти

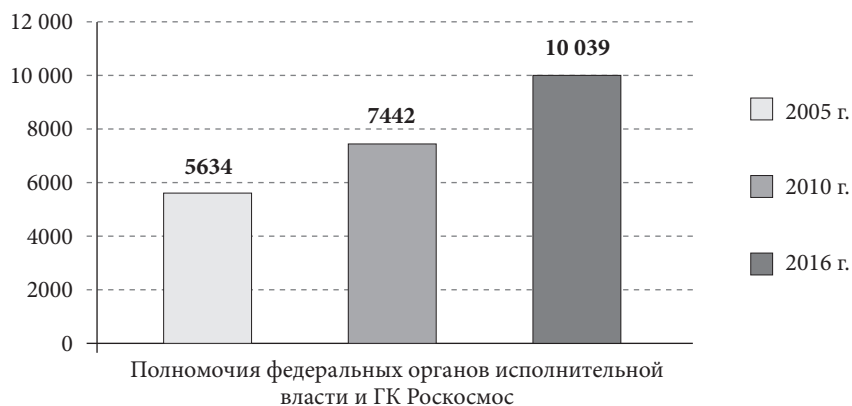
Количество полномочий федеральных органов исполнительной власти в России постоянно увеличивается.

Из Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р) следует, что к 2005 г. в России наличествовало 5634 функции (полномочия). Мониторинг, проведенный экспертами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2010 г., зафиксировал 7442 полномочия (Жулин, Кукса, Николенко и др., 2010).

Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти проведенный также НИУ «Высшая школа экономики» в ноябре 2016 г., по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации, зафиксировал уже 10 039 полномочий (Кнутов, Синятулина, в печати)⁴. Обозначенная динамика представлена на рисунке.

Рисунок

Динамика количества полномочий ФОИВ



Источники: Жулин, Кукса, Николенко и др. (2010); Кнутов, Синятулина (в печати).

Мы убеждены, что до тех пор, пока понятие «полномочия» четко не будет верифицировано в законодательстве, статистика числа полномочий будет носить экспертный характер. Бесспорно, что полномочия федеральных органов исполнительной власти содержатся в положениях о ведомствах. Однако они могут по-разному учитываться в зависимости от того, производится ли подсчет исходя строго из внутренних структурных единиц положения, согласно их нумерации, или же учитываются в рамках одной такой структурной единицы еще и обособленные полномочия, перечисляемые через запятую. Кроме того, не менее 30% полномочий федеральных органов исполнительной власти закреплены в нормативных правовых актах, отличных от положений о ведомствах. Выявление таких полномочий является весьма сложной экспертной задачей, и нет гарантий, что в обзор попадут все существующие полномочия. О том же пишет Г.А. Борщевский. Именно поэтому исследователь при подсчете полномочий ограничился только полномочиями, закрепленными в положениях о федеральных органах исполнительной власти, однако выявил динамику роста полномочий с более раннего периода (с 1994 г.)⁵ (Борщевский, 2015).

⁴ С учетом полномочий Роскосмоса, «преобразованного» из федерального органа исполнительной власти в государственную корпорацию. Всего властных полномочий с учетом полномочий ПФР, ФСС России, ФОМС России и ГК Росатом выявлено в 2016 г. 10 425.

⁵ В своем исследовании автор сопоставляет данные о количестве полномочий с числом федеральных органов исполнительной власти, их предельной штатной численностью, фондом оплаты труда.

Говоря о причинах роста числа полномочий, следует отметить, что он связан с усложнением правового регулирования и (или/ возникновением необходимости регулирующего воздействия на новые общественные отношения и институты.

Наиболее интенсивный рост полномочий демонстрируют Минприроды России и Минэкономразвития России. Например, рост полномочий у Минэкономразвития России связан с появлением следующих новых институтов регулирования:

- создание национальной системы аккредитации, подведомственной министерству Федеральной службы по аккредитации;
- создание контрактной системы;
- создание системы стратегического планирования в Российской Федерации;
- создание института государственно-частного партнерства;
- принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и необходимость принятия мер по ее социально-экономическому развитию;
- реализация проекта «Большая Москва»;
- развитие государственной поддержки инноваций;
- развитие регулирования социальноориентированных НКО и их поддержки;
- создание Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц;
- совершенствование института технического осмотра автомобилей;
- развитие института государственных услуг (создание МФЦ, УЭК, Федерального реестра государственных и муниципальных услуг, массовая регламентация государственных услуг);
- возникновение и развитие института государственной кадастровой оценки;
- создание института оценки регулирующего и фактического воздействия НПА;
- создание системы раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru);
- вступление России в ВТО;
- урегулирование института передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения.

Каждый из указанных институтов влечет за собой возникновение комплексов взаимосвязанных полномочий регулирующего, разрешительного, контрольно-надзорного характера и пр.

Кроме установления новых полномочий регулирование действующих полномочий претерпевает постоянные изменения, связанные в том числе с передачей полномочий от одного уполномоченного органа другому. Так, за период с 2010 по 2016 г. было ликвидировано 13 федеральных органов исполнительной власти и 9 образовано. В этом аспекте наибольшие изменения произошли в системе МВД России. Министерство поглотило два подведомственных органа (ФМС России и ФСКН России), но выделило из своего состава другой орган (Росгвардия). Ликвидация и образование

исполнительных органов влекут за собой передачу следующих за ними комплексов полномочий и связанных с ними ресурсов.

В 2016 г. 165 раз были изменены положения о федеральных органах исполнительной власти (в среднем на одно изменение приходится 3,6 измененного (дополненного) полномочия). Принято три новых положения о федеральных органах исполнительной власти (МВД России, Росгвардии, Росархива, в положениях о которых установлено в 2016 г. суммарно 540 полномочий). Не считая полномочий, установленных во вновь принятых положениях, в отношении иных органов установлено новых 314 полномочий (в том числе учреждено пять самостоятельных видов государственного контроля (надзора)). Внесены изменения (включая изложение в новой редакции) в 244 полномочия. Исключено 47 полномочий. То есть чаще всего положения дополняются новыми полномочиями, реже изменяются формулировки существующих и, наконец, совсем редко исключается осуществление прежних полномочий. При этом наиболее интенсивно изменение правового регулирования происходит в отношении полномочий министерств (47% всех изменений). Компетенция служб и агентств изменяется реже.

Изменений полномочий федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, гораздо меньше, чем изменений полномочий федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. В среднем на один «президентский» орган приходится 4,6 измененного полномочия за 2016 г.; на один «правительственный» – 10 измененных полномочий (включая установленные вновь, исключенные и измененные).

Подводя общую статистику 2016 г., отметим, что суммарно только за один год и только в отношении полномочий, закрепленных в положениях о ведомствах, изменено правовое регулирование в отношении 1145 полномочий (включая вновь установленные полномочия в новых положениях 2016 г.). То есть каждый день в стране актуализируется в среднем три полномочия федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, полномочие федерального органа исполнительной власти отличается *постоянно изменяемой информационно-сущностью*. Классических правовых средств (закрепление полномочий в нормативных правовых актах в качестве нормы права) уже недостаточно для управления полномочиями.

При этом под *управлением полномочиями* понимается комплекс действий, связанных с учетом полномочий, обеспечением их исполнения ресурсами (финансовыми и кадровыми), оценкой эффективности их исполнения, принятием решений о целесообразности установления новых, изменении существующих (в том числе о передаче их для реализации иным уполномоченным органам) и прекращении действующих полномочий.

Кнутов и Синятулина относят к текущим проблемам в сфере управления полномочиями следующие:

- 1) отсутствие единообразного порядка и формы закрепления полномочий;
- 2) смешение таких понятий, как функция, полномочие, государственная услуга, правомочие, право, обязанность, осуществление конкретной ад-

- министративной процедуры, полномочие должностного лица, в том числе руководителя федерального органа исполнительной власти, вопросы ведения;
- 3) отсутствие какого-либо централизованного учета полномочий федеральных органов исполнительной власти;
 - 4) отсутствие единой методологии определения потребности в обеспечении ресурсами для исполнения полномочий;
 - 5) в отношении полномочий федеральных органов исполнительной власти не осуществляется обоснования бюджетных ассигнований, необходимых для обеспечения их исполнения;
 - 6) невозможность проведения экономического анализа для определения объективной потребности в ресурсах для исполнения полномочий;
 - 7) диспропорции в бюджетном финансировании однотипных полномочий различных ведомств;
 - 8) неконтролируемое «разрастание» числа полномочий федеральных органов исполнительной власти;
 - 9) установление дублирующих полномочий (Кнутов, Синятуллина, в печати).

Решение указанных проблем управления полномочиями может быть обеспечено посредством создания Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти как централизованной автоматизированной информационной системы учета и контроля полномочий ФОИВ.

В таком случае прямое решение получают проблемы единообразной формализации полномочий и их определения, централизации учета полномочий, контроль роста числа полномочий, а также уход от дублирования полномочий.

Реестр полномочий ФОИВ также закладывает основу для разработки методологии определения потребности в полномочиях и расчета их ресурсного обеспечения для ФОИВ, а также для исключения бюджетной диспропорции при финансировании однотипных полномочий различных ФОИВ.

Предложения по созданию Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти

При разработке предложений авторы исходят из необходимости нормативного и организационного закрепления роли и места Реестра как информационной системы и его связи со смежными информационными системами, задействованными в процессах бюджетного планирования и формирования полномочий ФОИВ.

Нормативное закрепление Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти

Для целей централизованного учета полномочий федеральных органов исполнительной власти предлагается создание Федерального реестра государственных полномочий. Первым шагом должно стать нормативное закрепление указанного инструмента учета полномочий федеральных ве-

домств, а также обязательных требований к ведению Реестра. Оптимальным уровнем нормативного правового регулирования ведения государственного реестра полномочий (функций) является закрепление нормы о создании Реестра в акте Президента Российской Федерации, а порядка формирования и ведения Реестра – в акте Правительства Российской Федерации.

На данный момент Указ Президента от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ N 314) обеспечивает соответствие развития системы полномочий федеральных органов исполнительной власти общим принципам построения системы федеральных органов исполнительной власти. Поэтому вводить базовые принципы правового регулирования установления, изменения и признания утратившими силу полномочий федеральных органов исполнительной власти, их учета и управления ими целесообразно в том же акте, в котором установлена система федеральных органов исполнительной власти.

Соответственно, для реализации предлагаемых мер необходимо внести изменения в Указ N 314. В распорядительной части следует предусмотреть создание государственного реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти. На федеральные органы исполнительной власти должна быть возложена обязанность в соответствующем Реестре осуществлять регистрацию наделения их полномочиями, изменения существующих полномочий, а также признания утратившими силу полномочий в установленный срок с момента внесения изменений в положения об этих федеральных органах исполнительной власти.

При этом следует исходить из того, что единицей учета в Реестре является конкретная функция, право или обязанность федерального органа исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг, а также по совершению иных систематических действий (деятельности), обязанность или право осуществлять которые соответствующим федеральным органом исполнительной власти закреплены нормативными правовыми актами Российской Федерации (в том числе самим положением об органе).

При формулировании наименований полномочий следует исходить из функционального подхода, раскрывая в формулировке полномочия указание на конкретную функцию, которую осуществляет ведомство (выдает разрешение, осуществляет лицензирование, ведет реестр и т.д.). Следует избегать формулировок отраслевого содержания (например, осуществляет управление в определенной сфере). Также следует избегать наименований полномочий, сформулированных на основе процедурного подхода, когда в наименовании полномочия указывается конкретная административная процедура (административное действие), которое осуществляет ведомство в рамках какого-то общего полномочия (прием заявления, направление уведомления, выдача результата).

Правила формирования и ведения Реестра должны быть утверждены Правительством Российской Федерации.

Вносимые в Реестр полномочия федеральных органов исполнительной власти следует четко классифицировать и типизировать. Все полномочия предлагается классифицировать по отраслевому и функциональному признакам. За основу может быть принят принцип бюджетной классификации, в рамках которой в одном коде объединяется как отраслевая классификация (разделы, подразделы, целевые статьи расходов бюджетов), так и функциональная (классификация видов расходов).

В рамках отраслевой классификации полномочий планируется типизировать сферы реализации полномочий. Отраслевая классификация должна предусматривать как укрупненные сферы (национальная оборона, здравоохранение, социальная политика, финансовые рынки), так и детализированные правоотношения в таких сферах. За наименьшую единицу классификации предлагается принять предмет регулирования конкретного федерального закона (например, транспортная безопасность, промышленная безопасность опасных производственных объектов, специальная оценка условий труда и т.д.).

В рамках функциональной классификации должны быть определены виды полномочий (учетные, разрешительные, контрольно-надзорные и т.д.). Также разработана комплексная классификация полномочий ведомств (Кнутов, Синятуллина, в печати). Разработка и утверждение указанной классификации может быть поручена Министерству экономического развития Российской Федерации.

Основная характеристика Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти

Так как возникновение новых полномочий ФОИВ происходит в ходе принятия нормативных актов, утверждаемых Президентом или Правительством Российской Федерации, то федеральным органам исполнительной власти остается вести технический учет полномочий, что не противоречит принципам организации исполнительной власти.

Поэтому сведения о полномочиях должны вноситься в Реестр самими федеральными органами исполнительной власти посредством заполнения соответствующих форм. То есть постоянная актуализация информации в государственном реестре полномочий (функций) должна быть предусмотрена в качестве обязанности того федерального органа исполнительной власти, за которым закреплены соответствующие полномочия. Оператор реестра полномочий должен верифицировать внесенные сведения федеральными органами исполнительной власти и санкционировать их включение в реестр в виде реестровых записей.

Для автоматизированного ведения Реестра необходима разработка информационно-системной системы (далее – ИС) или подсистемы уже существующей государственной информационной системы (далее – ГИС). Представляется целесообразным создание Реестра как подсистемы государственной автоматизированной информационной системы «Управление». Также необходима ее интеграция в общую инфраструктуру электронного правительства. На первом этапе представляется целесообразной интеграция Реестра со следующими ГИС:

1. Единая информационная система в сфере закупок в части планов закупок, планов-графиков, информации о закупках, предусмотренной Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», об исполнении контрактов, реестра контрактов, заключенных заказчиками. Для этого необходимо предусмотреть указание:
 - в записи плана закупок и плана-графика в отношении конкретной закупки идентификационных кодов полномочий, во исполнение или для обеспечения исполнения которых планируется закупка;
 - в извещении об осуществлении закупки идентификационных кодов полномочий, во исполнение или для обеспечения исполнения которых осуществляется закупка;
 - в отношении реестровой записи реестра контрактов идентификационных кодов полномочий, во исполнение или для обеспечения исполнения которых осуществляется закупка.
2. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» в части обоснований бюджетных ассигнований, реестра расходных обязательств. Для этого необходимо внедрение обоснования бюджетных ассигнований на содержание центральных аппаратов, территориальных органов, заграничных аппаратов федеральных органов исполнительной власти применительно к конкретным полномочиям (группам связанных между собой полномочий). В отношении каждого расходного обязательства следует указывать код (коды) тех полномочий из реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти, исполнение которых необходимо для исполнения расходного обязательства. При этом не должно допускаться формирования расходных обязательств, исполнение которых связано с осуществлением нескольких, не связанных друг с другом полномочий ФОИВ.
3. Портал государственных программ (www.programs.gov.ru). Для этого нужно предусмотреть необходимость указания в отношении основных мероприятий государственных программ (подпрограмм) идентификационных кодов полномочий, в рамках которых такие мероприятия будут реализовываться. При этом не должно допускаться формирования основных мероприятий, исполнение которых связано с осуществлением нескольких, не связанных друг с другом полномочий федеральных органов исполнительной власти.
4. Официальный сайт для размещения информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (www.regulation.gov.ru). Для чего в сводном отчете необходимо предусмотреть указание о проведении оценки регулирующего воздействия идентификационных кодов полномочий, для исполнения или для регламентации исполнения которых разрабатывается нормативный правовой акт.
5. Официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru). Необходимо предусмотреть указание

в государственных заданиях идентификационных кодов полномочий, во исполнение которых утверждается государственное задание.

6. Федеральная информационная система стратегического планирования в части документов стратегического планирования и документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования (планы деятельности федерального органа исполнительной власти). Для этого в отношении мероприятий Плана деятельности федерального органа исполнительной власти должен указываться идентификационный код полномочия (коды полномочий, входящих в группу взаимосвязанных полномочий), в рамках исполнения которого будет реализовываться мероприятие плана.
7. Федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок». Необходимо дополнить информацию Единого реестра проверок о конкретных проверках указанием на идентификационный код полномочия Реестра.

Однако, как показывает практика государственного управления, фиксация юридической обязанности не всегда приводит к фактическому исполнению такой обязанности. Поэтому дополнительно следует выработать комплекс мер, направленных на то, чтобы без наличия актуальных сведений в государственном реестре полномочий (функций) федеральный орган исполнительной власти не мог осуществлять текущую деятельность.

Для этого государственный реестр полномочий (функций) должен проектироваться как базовый государственный информационный ресурс, т.е. сведения данного реестра будут иметь характер эталонных для иных информационных систем. Атрибутивный состав учитываемых сведений таких информационных систем следует расширить за счет указания в них идентификационного кода полномочия, в целях которого создается новая запись в соответствующей информационной системе.

Реализация подобных мер позволит обеспечить постоянную актуализацию информации в государственном реестре полномочий (функций).

Государственный реестр полномочий может обеспечивать решение следующих основных задач:

- 1) выявление нормативно-правовых оснований осуществления государственных полномочий;
- 2) установление централизованного учета и единого представления в описании и определении полномочий, в том числе по отношению к понятиям функции, услуги, правомочия, обязанности;
- 3) упорядочивание государственных полномочий, в частности, при необходимости разделения различных полномочий, объединенных в одной структурной единице нормативно-правового акта, либо наоборот, объединение близких по содержанию или взаимосвязанных административно-управленческих процедур, относящихся к различным структурным единицам нормативно-правового акта, в одно полномочие;
- 4) установление связи между полномочиями и кадровыми, а также финансовыми ресурсами, необходимыми для его исполнения на основе данных реестра и при помощи соответствующей законодательству методологии;

- 5) определение организационно-технических аспектов организации исполнения полномочий;
- 6) контроль количества полномочий, недопущения необоснованного разрастания и дублирования полномочий.

Решение обозначенных задач определяет требования к атрибутивному составу описания полномочия в Реестре полномочий. Исчерпывающий перечень атрибутов должен быть определен на стадии проектирования Реестра в зависимости от набора решаемых с использованием Реестра управленческих задач. Представляется целесообразным включение следующих базовых блоков характеристик полномочия:

- реквизиты полномочия (идентификационный номер полномочия, наименование полномочия; указание на нормативный правовой акт, содержащий формулировку полномочия (Положение о ведомстве); наименование ФОИВ, исполняющего полномочие);
- законодательные основания исполнения полномочия (указание на федеральный закон, содержащий законодательные основания для осуществления ведомством соответствующего полномочия, формулировка полномочия, установленная законодательным актом);
- классификационные признаки полномочия (тип полномочия в соответствии с установленной классификацией; сфера действия полномочия; указание на государственную услугу, в случае если полномочие квалифицируется как государственная услуга);
- организация исполнения полномочия (уровень исполнения полномочия (центральный аппарат, территориальные органы); указание на административный регламент; связь с иными полномочиями (как этого же ведомства, так и других); участие в исполнении полномочия подведомственных организаций с указанием наименований и других идентификационных признаков организаций; указание на информационную систему, поддерживающую исполнение полномочия);
- ресурсное обеспечение (численность штатных единиц, занятых исполнением полномочия; объем бюджетных средств, расходуемых в связи с исполнением полномочия; объем сборов в бюджет, собираемых в рамках исполнения полномочия);
- специфические характеристики государственных услуг (указание на наличие платы, взимаемой при предоставлении государственной услуги; указание на наличие необходимых и обязательных услуг для предоставления государственных услуг; ссылка на Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций);
- результативность и эффективность исполнения полномочия (количество случаев исполнения полномочия за определенный период времени; показатели оценки результативности и эффективности исполнения полномочия с указанием наименования показателя, нормативного правового основания установления показателя, целевого значения, текущего значения; информация о мероприятиях и контрольных событиях, а также документах, связанных с исполнением данного полномочия).

Реестр полномочий федеральных органов исполнительной власти как основа для определения ресурсной обеспеченности деятельности федеральных органов исполнительной власти

Создание автоматизированного Федерального реестра государственных полномочий обеспечит возможность ведения бюджетного учета и кадрового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти в разрезе их полномочий.

Бюджетные ассигнования на исполнение полномочий федеральных органов исполнительной власти можно условно разделить на «целевые» бюджетные ассигнования (непосредственно необходимые для исполнения расходных обязательств) и бюджетные ассигнования, необходимые для покрытия затрат, связанных с администрированием исполнения того или иного полномочия (оплата труда, плата за коммунальные услуги, «обеспечивающие» закупки товаров, работ, услуг и т.д.). Не все полномочия федеральных органов исполнительной власти подразумевают наличие «целевых» бюджетных ассигнований. Однако ни одно полномочие не может быть реализовано без бюджетных ассигнований на обеспечение деятельности самого уполномоченного на исполнение такого полномочия органа.

В настоящее время расходы на администрирование исполнения полномочий учитываются в общей сумме без увязки с соответствующим основным мероприятием государственной программы (непрограммным направлением расходов). Учет расходов на финансовое обеспечение выполнения содержательных функций федеральных органов, оказания услуг и выполнения работ ведется в рамках самостоятельной целевой статьи расходов.

Аналогичным образом учитывается финансирование затрат обеспечительного характера в рамках программного метода финансирования. Допускается группировать в полном объеме в составе одного основного мероприятия все бюджетные расходы, обеспечивающие реализацию основных мероприятий программы. То есть расходы на содержание центральных аппаратов, территориальных органов, заграничных аппаратов федеральных органов исполнительной власти не соотносятся с конкретными мероприятиями программы. В результате в государственных программах предусматривается значительное количество основных мероприятий, формально не предусматривающих какого-либо бюджетного финансирования, что на самом деле не соответствует действительности.

Текущая практика обоснования ресурсного обеспечения деятельности ФОИВ приводит к тому, что при реорганизации ведомств финансовое, кадровое и материальное обеспечение перераспределяется (изменяется) вне связи с передачей конкретных полномочий и без надлежащих расчетов, а произвольно, по итогам «торга». В итоге на практике органы исполнительной власти наделяются новыми полномочиями без дополнительного ресурсного обеспечения и необходимого организационного потенциала. Принять новый закон, постановление или программу для решения той или иной проблемы проще, чем затем делать реальные шаги по их ресурсному обеспечению, перераспределению бюджета, человеческих и иных ресурсов в пользу нового регулятора. В российской практике

появился даже такой термин, как «нефинансируемые мандаты», т.е. полномочия, не обеспеченные адекватными бюджетными ресурсами (Клименко, Минченко, 2016).

Для реализации предложений в части перехода к определению штатной численности федеральных органов исполнительной власти, исходя из исполняемых полномочий Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, должны быть определены правила расчета положенной штатной численности для исполнения разных типов полномочий (разрешительные, контрольно-надзорные, учетные полномочия) в зависимости от различных переменных (количество заявителей, количество входящих документов и пр.).

Для реализации предложения в части введения бюджетного учета в разрезе полномочий ведомств необходимо:

- изменить принцип формирования финансового обеспечения реализации основных мероприятий государственных программ, предусмотрев необходимость учета расходов на содержание центральных аппаратов, территориальных органов, заграничных аппаратов федеральных органов исполнительной власти в рамках того основного мероприятия, для которого такие расходы предусматриваются;
- при описании основных мероприятий в государственных программах установить обязательное указание на те полномочия из реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти, исполнение которых необходимо для реализации основного мероприятия;
- ввести обязательность обоснования бюджетных ассигнований на содержание центральных аппаратов, территориальных органов, заграничных аппаратов федеральных органов исполнительной власти применительно к конкретным полномочиям (группам связанных между собой полномочий).

Внедрение в текущую практику государственного управления на федеральном уровне Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти создаст условия для внедрения системы обоснования кадровой обеспеченности и бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения полномочий, проведения экономического анализа таких расходов, а также позволит выровнять бюджетное финансирование и кадровое обеспечение исполнения однотипных полномочий различными ведомствами. Использование Реестра как учетной информационной системы должно избавить систему полномочий ФОИВ от дублирования, необоснованного роста, а также позволит упорядочить и систематизировать развитие системы полномочий в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12–23.
2. Борщевский Г.А. Коэффициенты объективной оценки эффективности государственной службы // Управленческие науки. – 2016. – № 4. – С. 33–44.
3. Борщевский Г.А. Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 147–172.
4. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8–51.
5. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 90–109.
6. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 7–37.
7. Кнутов А.В., Синятулина Л.Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и основные проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 3 (в печати).
8. Кудюкин П.М. Много ли государству нужно полномочий? Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др. – М.: Институт государственного и муниципального управления государственного университета – Высшая школа экономики, 2010 // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 4. – С. 235–237.
9. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др.; Государственный университет – Высшая школа экономики. – М.: Институт государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшая школа экономики, 2010.
10. Тезисы доклада на XVII Апрельской международной научной конференции «Перспективы административной реформы». Я.И. Кузьминов, А.Б. Жулин. [Электронный ресурс]. – URL: <https://conf.hse.ru/2016/reports> (дата обращения: 03.03.2017).
11. Bevir M., Rhodes R.A.W. *Interpreting British Governance*, London: Routledge, 2003.
12. Conside M., Lewis J. M. *Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand*. *Public Administration Review*. 2003. N. 63. P. 131–140.
13. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. *New Public Management is Dead – Long Live Digital-era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. Vol. 16. N. 3. P. 467–94.
14. Kjaer A. *Governance*. Cambridge: Polity, 2004.
15. Noveck B. *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Harvard University Press, 2015.

16. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government, Addison-Wesley Publ. Co. 1992. P. 427.
17. Pierre J., Guy Peters B. Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan, 2000.
18. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing without Government // Political Studies. 1996. Vol. 44. N. 4. P. 652–67.
19. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. University of California Press, 1978.
20. World Bank. Governance and Development. Washington DC, 1992.

APPROACHES TO THE FORMATION OF THE POWERS REGISTER FOR FEDERAL EXECUTIVE BODIES

Plaksin Sergey M.

PhD (in economics), Deputy Director of the Institute for Public and Municipal Administration, Deputy Director of the Expert and Analytical Activity Administration, NRU HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: splaksin@hse.ru

Styrin Evgeniy M.

PhD (in sociology), Lead Researcher, NRU HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: estyrin@hse.ru

Zhulin Andrey B.

Vice Rector, NRU HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: azhulin@hse.ru

Abstract

The government effectiveness increase remains a challengeable task in the current management research and practice agenda for the last decade. At the same time experts rather often propose as a solution tool for this task a formalized and complete description of federal executive authorities' activity.

The goal of this paper is the development of the automated federal authorities' powers registry conception as a means to describe executive authorities' activity. The registry implementation will help to realize the transfer to a new order of resource support for government authorities' activity.

In this paper we demonstrate the conception of legal regulation for the Registry (doing changes in President's Order of March 9, 2004 № 314 «About a System and Structure of Federal Executive Authorities») and means of its update. The authors propose to manage the Registry in the format of government information system. The links between the Registry and other relevant government information systems are outlined as well. We describe possible attributes in the Registry. We design a mechanism for relationship establishment by means of the Registry between federal authorities' powers and their provision process with personnel and financial resources (including necessary changes in budgetary process).

Keywords: government authority's power; federal executive authority; budgetary assignments; government effectiveness; personnel capacity; federal executive authorities' powers registry.

Citation: Plaksin, S.M., Styrin, E.M. & Zhulin, A.B. (2017). Podkhody k formirovaniyu reestra polnomochiy federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [Approaches to the Formation of the Powers Register for Federal Executive Bodies]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–28 (in Russian).

REFERENCES

1. Bachilo, I.L., Lapina, M.A. & Karpuhin, D.V. (2016). Metodologiya sistematzatsii funktsiy i polnomochiy v sisteme federalnykh organov ispolnitel'noy vlasti [The Methodology of Powers and Functions Systematization in the System of Federal Executive Authorities]. *State and Law*, no 3, pp. 12–23.
2. Borshevskiy, G.A. (2016). Koeffitsienty obektivnoy otsenki effektivnosti gosudarstvennoy sluzhby [Coefficients for Public Service Effectiveness Objective Evaluation]. *Managerial Sciences*, no 4, pp. 33–44.
3. Borshevskiy, G.A. (2015). Primenenie kolichestvennykh metodov dlya issledovaniya protsessov reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby [The Application of Quantitative Methods for the Study of Civil Service Reform]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 147–172 (in Russian).
4. Klimenko, A.V. (2014). Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Public Administration Issues*, no 1 (in Russian), pp. 8–51.
5. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2013). Mozhno li sekonomit' na byurokratii? [Is it Possible to Save Money on Bureaucracy?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 90–109 (in Russian).
6. Klimenko, A.V. & Minchenko, O.S. (2016). Polnomochiya, funktsii i uslugi ispolnitel'noy vlasti: sootnoshenie, klassifikatsiya i osnovnyie kharakteristiki [Powers, Functions and Services of the Executive Power: Correlation, Classification and Key Features]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–37 (in Russian).
7. Knutov A.V. & Sinyatullina L.H. (in publishing). Polnomochiya federalnykh organov ispolnitel'noy vlasti: kolichestvenniy analiz i osnovnie problemi [Federal Executive Authorities' Powers: Quantitative Analysis and Key Problems]. *Public Administration Issues*, no 3 (in Russian).

8. Kudiukin, P.M. (2010). Mnogo li gosudarstvu nuzhno polnomochiy? Retcenziya: Zhulin A.B., Kuksa T.L. & Nikolenko A.A. Reestr polnomohciy federalnykh organov ispolnitelnoi vlasty: expertnaya systematizatsiya i analiz deyatelnosti. Moscow, 2010, HSE [Does Government need many powers? Review: Zhulin, A.B., Kuksa, T.L. & Nikolenko, A.A. (2010). Federal Executive Authorities' Powers Register: Expert Systematization and Activity Analysis. Moscow: HSE]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 235–237.
9. Zhulin A.B., Kuksa T.L. & Nikolenko A.A. (2010). *Reestr polnomohciy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasty: expertnaya systematizatsiya i analiz deyatelnosti* [Federal Executive Authorities' Powers Register: Expert Systematization and Activity Analysis]. Moscow: HSE.
10. Kuzminov, Y.I. & Zhulin, A.B. (2016). Perspektivy administrativnoi reformy [Administrative Reform Perspectives]. Paper presented at XVII April International Scientific Conference, HSE, Moscow, April 19–22, 2016. Available: <https://conf.hse.ru/2016/reports> (accessed: 3 March, 2017).
11. Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2003). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
12. Considine, M. & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, no 63, pp. 131–140.
13. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead – Long Live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no 3, pp. 467–94.
14. Kjaer, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
15. Noveck, B. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Harvard University Press.
16. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co., p. 427.
17. Pierre, J. & Peters, G.B. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: MacMillan.
18. Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, vol. 44, no 4, pp. 652–667.
19. Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.
20. World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington DC.