



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Издательский дом ДЕЛО

В. Н. Южаков
Э. В. Талапина
Е. И. Добролюбова
Ю. А. Тихомиров

Инициативный
проект закона
об обеспечении качества
государственного
управления



УДК 351/354
ББК 67.401
Ю17

Рецензенты:

Васильева Татьяна Андреевна, д-р юрид. наук, доц., главный научный сотрудник, и. о. заведующего сектором прав человека Института государства и права РАН; *Клименко Андрей Витальевич*, канд. экон. наук, доц., руководитель департамента политики и управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив:

Южаков Владимир Николаевич, д-р философ. наук, проф., директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;

Талашина Эльвира Владимировна, д-р юрид. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;

Добролюбова Елена Игоревна, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;

Тихомиров Юрий Александрович, д-р юрид. наук, проф., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

Южаков, В.Н. и др.

Ю17 Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров. — Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 150 с. — ISBN 978-5-85006-215-6.

В монографии представлен основной результат исследования состояния и перспектив развития законодательного регулирования государственного управления в Российской Федерации, проведенного коллективом научных сотрудников Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС — инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации». Исследование выполнялось в рамках государственного задания РАНХиГС.

Проект подготовлен на основе ранее опубликованной концепции и является первой попыткой системного правового регулирования государственного управления в современной России. Законопроект определяет требования к целям, задачам и порядку осуществления государственного управления, призванные обеспечить повышение его качества — обоснованности, результативности и эффективности.

УДК 351/354
ББК 67.401

ISBN 978-5-85006-215-6

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2020

Содержание

Введение	5
О концептуальных основах инициативного проекта федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации».	8
1. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации»	24
2. Проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации».	36
Заключение	145

Введение

В монографии представлен основной результат исследования состояния и перспектив развития законодательного регулирования процесса государственного управления в Российской Федерации, проведенного коллективом научных сотрудников Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС в рамках государственного задания РАНХиГС в 2014–2019 годах¹.

¹ Ход исследования, итоги анализа источников и промежуточные результаты исследования представлены в: Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Дело, 2014; 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; Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России. Ч. 1. 2015. № 3. С. 96–101; Она же. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России. Ч. 2. 2015. № 4. С. 84–90; Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал

Таким результатом является инициативный проект федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации».

Обоснование и основное содержание законопроекта были представлены для обсуждения на ряде международных, общероссийских и специализированных научных мероприятий (форумы, конференции, семинары), в ряде публикаций в виде разделов коллективных монографий и журнальных статей¹. Полученные оценки и замечания позволили дора-

российского права. 2015. № 7. С. 12–16; Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Клочкова Е.Н. Потенциал и инструментарий государственного управления по результатам // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: Дело, 2016. С. 7–53; Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 165–174; Южаков В.Н., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., Добролюбова Е.И. Перспективы развития законодательного регулирования процесса государственного управления в Российской Федерации. М.: Дело, 2016; Талапина Э.В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 84–89; Добролюбова Е.И. Оценка качества выработки государственной политики и государственного регулирования в странах ОЭСР // Государственный аудит. Право. Экономика. 2017. № 2. С. 58–63; Южаков В.Н., Талапина Э.В. Вопросы модернизации административного законодательства в целях повышения качества государственного управления (глава книги) // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИНФРА-М, 2018. Разд. II. Гл. 6. С. 140–153; Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления. М.: Дело, 2018; Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Клочкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Дело, 2019.

¹ См., напр.: Талапина Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 95–104; Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 129–148; Южаков В.Н.,

ботать исходные предложения по разработке законопроекта и представить его вниманию читателя в виде инициативного проекта федерального закона в данной книге.

Законопроект подготовлен на основе ранее опубликованной концепции и является первой попыткой системного правового регулирования государственного управления в современной России. Он определяет требования к целям, задачам и порядку осуществления государственного управления, призванные обеспечить повышение его качества — обоснованности, результативности и эффективности.

Тихомиров Ю. А., Талапина Э. В., Добролюбова Е. И. Предложения по разработке проекта закона об основах качественного государственного управления как главного средства модернизации и систематизации административного законодательства (глава книги) // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления. М.: ИНФРА-М, 2018. Разд. III. Гл. 11. С. 233–251.

О концептуальных основах инициативного проекта федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации»¹

Недостаточное качество государственного управления уже не первое десятилетие признается одной из центральных причин многих проблем, сохранявшихся и возникавших в различных сферах жизни и развития российского общества и государства. Это относится и к проблемам экономического роста и развития, и к проблемам обеспечения и роста благосостояния, повышения качества жизни россиян, к социальным проблемам, к проблемам развития здравоохранения и образования и другим. Об этом говорят официальные лица, представители научного и экспертного сообщества, деловых и гражданских кругов.

¹ Подготовлено на основе ранее опубликованной Концепции федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации. См.: Южаков В. Н., Талапина Э. В., Александров О. В., Тихомиров Ю. А., Добролюбова Е. И. Концепция федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации. М., 2015; Они же. Концепция федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / под науч. ред. В. А. Мау и С. Е. Нарышкина. М.: Дело, 2016. С. 233–267.

Данный вывод подтверждается также и низкими показателями Российской Федерации по агрегированному индикатору государственного управления WGI / World Governance Indicators (панее – GRICS / Governance Research Indicator Country Snapshot), прежде всего, в части подотчетности государства перед гражданами, эффективности государственного управления и качества государственного регулирования¹.

В связи с этим актуальной остается задача повышения качества государственного управления. Важность данной задачи и пути ее решения были подтверждены и Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Принятые в последние десятилетия стратегические документы предусматривали и предусматривают решение этой задачи в различных ее аспектах, в том числе в отношении повышения качества работы системы государственного управления и местного самоуправления на основе качественно иных требований к государственному управлению²; повышения эффективности государственного управления и качества государственных услуг и собственно повышения качества государственного управления³; обеспечения эффективности системы государственного управления⁴. Повышение эффективности государственного управления признано одной из целей действующей государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика». Ее достижению посвящена специальная подпрограмма «Совершенствование государственного и муниципального управ-

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

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года // Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1663-р.

³ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года // Утв. Председателем Правительства Российской Федерации от 31.01.2013 (новая редакция).

⁴ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

ления»¹. Повышение качества государственного управления должно стать и результатом цифровизации государственного управления, предусмотренной федеральным проектом «Цифровое государственное управление», реализуемым в настоящее время в рамках национальной программы «Цифровая экономика».

В XXI в. в России было предпринято немало попыток повысить качество государственного управления в формате различных реформ — административной, бюджетной, реформирования государственной службы, разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, комплекс мер по борьбе с коррупцией и др. В рамках реформ государственного управления был разработан, принят и, в той или иной мере, реализован целый ряд законодательных актов, которые закрепляют новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления или устанавливают необходимость их разработки, принятия и внедрения, а также требования к ним.

Тем не менее задача повышения качества государственного управления по-прежнему остается одной из главных задач, стоящих перед российским государством.

На наш взгляд, одна из ключевых причин того, что качество государственного управления остается на недостаточном уровне, в том, что проведенные и проводимые реформы государственного (и шире — публичного) управления не были скоординированы и синхронизированы между собой, не связаны в единый пакет мер по совершенствованию государственного управления.

Недостаточное (или в других оценках — низкое) качество государственного управления в значительной мере обусловлено нерешенностью целого ряда проблем, поставленных перед реформами государственного управления в предшествующие годы или выявленных в ходе их реализации. При

¹ Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»//Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014.

этом больш́ая, если не больш́ая, часть проблем недостаточного качества государственного управления в современной России обусловлена несистемным характером правового регулирования российского государственного управления в целом.

В настоящее время различные вопросы процесса государственного управления (в том числе управленческого цикла в государственном управлении) регулируются разными правовыми актами. Многие из них остаются неурегулированными и противоречиво решаются в практике государственного управления: нормативные правовые акты нередко вступают в противоречие друг с другом (например, понятия государственной и бюджетной услуги, электронного документа).

Даже понятие «государственное управление» в российском законодательстве определено только для специальных целей одной сферы правового регулирования — в Федеральном законе от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

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

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

Такой недостаток, как недостаточная системность правового регулирования государственного управления¹, на наш

¹ См.: Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 114–121; Талапина Э.В. Теория административных актов: к проекту закона о государственном управлении // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 84–89; Южаков В.Н., Талапина Э.В. Вопросы модернизации административного законодательства в целях повышения качества государственного управления (глава книги) // Модернизация

взгляд, в значительной мере определяет низкое качество государственного управления в России.

Одной из главных причин сложившейся ситуации, как представляется, является отсутствие основополагающего закона, определяющего главные принципы и требования к качеству государственного управления. В нашей стране такого закона нет, в отличие от большинства ведущих зарубежных стран, где весьма распространены законы об административных процедурах и об организации управленческого процесса, законы об организации органов исполнительной власти, подкрепленные судебным контролем за действиями власти.

В связи с этим возникает необходимость в разработке специального закона о государственном управлении в Российской Федерации, его основных принципах, требованиях и процедурах.

Необходимо отметить, что систематизация и тем более кодификация в сфере государственного управления в России почти не имеют истории. Дискуссии об административном, или управленческом, кодексе были практически незаметны в советские годы. Лишь подход Ц. А. Ямпольской, различавшей в административном праве не только отношения по организации деятельности органов управления, но и отношения, которые в связи с этим возникают у органов государственного управления с гражданами и общественными организациями, позволил ей поставить вопрос о полноценном административном кодексе с такими разделами, как порядок образования и виды органов государственного управления, основные виды и формы деятельности органов государственного управления, акты государственного управления, государственная служба, обеспечение законности в государственном управлении, административно-правовые способы

административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А. М. Абакирова, М. А. Абдыраев, Г. А. Василевич [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: ИНФРА-М, 2018. Разд. II. Гл. 6. С. 140–153.

охраны прав граждан¹. Однако эти идеи не получили никакой реализации на практике, и сфера государственного управления оставалась не просто неcodифицированной, но и вообще мало обеспеченной нормативно. Культивировалось понимание административного права как набора запретов и ограничений.

В постсоветской России сохранилась во многом подзаконная регламентация управленческого процесса с массой неурегулированных моментов и тем же запретительным подходом. При этом в науке предпринимались инициативные попытки урегулировать так называемый позитивный управленческий процесс², что, однако, не повлияло на российского законодателя.

Поскольку проектируемый закон призван служить целям систематизации правовых норм в анализируемой сфере, он может рассматриваться в качестве первого шага к последующей кодификации. В этом плане его можно назвать системообразующим, направленным на плавную, последовательную систематизацию законодательства в сфере государственного управления. Такая последовательность будет обеспечиваться в том числе унификацией базовых понятий государственного управления, создающей основу для их единообразного толкования.

Ключевым отличием представляемого вниманию читателей инициативно разработанного законопроекта от действующей системы нормативных правовых актов в данной сфере является создание единого акта, регулирующего весь цикл государственного управления от организации и планирования до мониторинга и контроля.

¹ См.: Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1956. № 9. С. 99–100.

² См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13; 11; Тихомиров Ю.А., Бачило И.Л., Экштайн К., Талапина Э.В. Административные процедуры для публичной власти и граждан // Законодательство и экономика. 2002. № 6. С. 4–7.

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

Системность правового регулирования государственного управления должна обеспечиваться проектируемым федеральным законом путем установления взаимоувязанных требований к управленческому циклу государственного управления, ко всем его этапам (стадиям), к составу и организации исполнения государственных функций, в том числе к государственным услугам, к основным инструментам и механизмам государственного управления.

По сути, речь идет о законодательном проектировании новой модели государственного управления, ориентированной на повышение его качества. О необходимости формирования такой модели, как условие решения задачи повышения качества государственного управления, Президент Российской Федерации говорил в одном из посланий Федеральному Собранию РФ (еще в 2012 году). Однако, на наш взгляд, новая модель государственного управления пока не только не создана, но и системно не определена. Предлагаемый законопроект призван создать законодательный каркас формирования такой новой модели государственного управления.

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

Ключевой проблемой является идентификация государственного управления. В качестве базового взято определение, введенное Организацией Объединенных Наций (ООН) в 1970 году, которое было сформулировано следующим образом: *«Государственное управление — это процесс достижения национальных целей и задач через государственные организации».*

Данное определение коренным образом отличается от понимания государственного управления в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: «государственное управление — деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Подобный подход к государственному управлению просто как к «реализации полномочий» не имеет практического смысла и не содержит конечного общественно значимого результата, в отличие от определения ООН, а также сужает круг участников государственного управления до органов государственной власти.

Основной идеей является то, что государственное управление должно быть качественным, а это, на наш взгляд, предполагает его обоснованность, результативность и эффективность.

Именно поэтому детальное внимание в предлагаемом законопроекте уделено принципу *управления по результатам* (Performance Management), его освоению в государственном управлении, который уже не одно десятилетие внедряется во всем мире¹. В России освоение этого принципа в государственном управлении также стало предметом специального внимания, в том числе в рамках административной реформы². «Ориентация работы всех звеньев, механизмов

¹ Анализ см., напр.: Добролюбова Е.И., Александров О.В., Южаков В.Н., Клочкова Е.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1. С. 84–92; Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности и эффективности государственного контроля в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 96–110; Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности и эффективности экологического контроля (надзора) // Вопросы управления. 2016. № 4. С. 32–39.

² Анализ см., напр.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Александров О.В. Внедрение управления по результатам в рамках реализации административной реформы в Российской Федерации: на пути к созданию новой модели государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 28–47.

и уровней власти на измеримый, прозрачный, понятный для общества результат работы», по мнению Президента Российской Федерации (Послание Федеральному Собранию РФ 2012 года), должна стать первым ключевым принципом формирования новой модели государственного управления.

Определение «управления по результатам» может быть сформулировано следующим образом: *«Управление по результатам — это система управления, направленная на достижение конечных общественно значимых целей и результатов, позволяющая наиболее эффективным образом, в установленные сроки и с наименьшими затратами достигать заданных показателей результативности».*

Принцип управления по результатам заключается в одновременном соблюдении следующих критериев.

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

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

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

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