

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА к проекту закона о центральном отраслевом публичном управлении

Обстоятельства, повлекшие необходимость разработки проекта, и цели, преследуемые внедрением новых норм

Проект закона о центральном отраслевом публичном управлении разработан в целях реализации одной из приоритетных мер, которые предусмотрены в Программе деятельности Правительства Республики Молдова «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие (2011-2014 гг.)», касающейся выполнения реформы центрального публичного управления, являясь одной из мер способствующих созданию эффективной, функциональной и стабильной институциональной базы центрального отраслевого публичного управления (ЦОПУ).

Анализ, предшествовавший разработке проекта, выявил среди актуальных проблем существование *законодательного вакуума* в области регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием ЦОПУ, что приводит к возникновению недостатков, снижающих функциональность этой системы, а именно:

- продолжают существовать ситуации, когда некоторые центральные органы власти находятся вне системы ЦОПУ, в связи с тем, что нет четкого видения порядка их создания и выбора определенной формы институциональной организации для органа публичной власти (*например*: Государственная администрация гражданской авиации, ГП «Государственное агентство по интеллектуальной собственности» и др.);

- некоторые центральные отраслевые органы публичного управления (министерства) и другие центральные административные органы, отвечая за разработку отраслевых публичных политик, продолжают осуществлять функции по их внедрению (исполнению), что не соответствует принципам хорошего государственного управления, характерным для Европейского административного пространства.

Кроме того, в результате оценки национального законодательства, регулирующего деятельность министерств и других центральных административных органов, установлено частичное соответствие законодательных и нормативных актов лучшим европейским практикам.

Поэтому необходимо создать единую нормативно-правовую базу для регулирования отношений, связанных с организацией и функционированием ЦОПУ, учитывая соответствующий европейский опыт и рекомендации партнеров по развитию.

Данная нормативно-правовая база должна обеспечивать последовательность при создании новых центральных отраслевых органов в публичном управлении и других центральных административных органов и являться законным основанием для их формирования в подчинении Правительства.

В то же время, она послужит основой для проведения анализа эффективности деятельности центральных административных органов (агентств, бюро, служб и т.д.), на предмет того, соответствует ли существование этих специализированных организационных структур под прямым влиянием Правительства потребностям, для покрытия которых они были созданы, и приоритетам Правительства.

В данных условиях был разработан *проект закона о центральном отраслевом публичном управлении*, который должен стать правовым инструментом для создания современной и эффективной административной системы ЦОПУ, подведомственного Правительству. В такой системе будет обеспечиваться последовательность и стабильность осуществляемых органами центрального отраслевого публичного управления функций и предоставляемых населению государственных услуг, независимо от изменений, могущих возникнуть в структуре Правительства.

Основная цель проекта заключается в едином подходе к вопросам институциональной организации и функционирования административной системы Правительства, а также в четкой классификации входящих в нее единиц, в том числе центральных отраслевых органов публичного управления (*министерств*) и других центральных административных органов, равно как и находящихся в их сфере компетенции организационных структур.

Основные положения проекта

При разработке проекта были приняты во внимание существующие конституционные положения, касающиеся роли Правительства в системе центрального публичного управления (часть (1) статьи 96 Конституции), и конституционные ограничения, касающиеся непосредственно организации и функционирования центрального публичного управления, в частности вопроса создания отраслевых органов центрального публичного управления (министерств) и других административных органов (статья 107 Конституции).

Принимая во внимание отсутствие унифицированной нормативно-правовой базы, в проекте предлагается регулирование следующих аспектов, касающихся организации и функционирования центрального отраслевого публичного управления:

- основные положения о центральном отраслевом публичном управлении (ЦОПУ);
- определение фундаментальных принципов организации и функционирования ЦОПУ;
- определение министерства и другого центрального административного органа и установление порядка их формирования, реорганизации и роспуска;
- общие вопросы миссии (роли), основных функций, полномочий и прав министерства и другого центрального административного органа;
- особенности внутренней организации и функционирования министерств и подведомственных им административных органов;

- особенности внутренней организации и функционирования других центральных административных органов, находящихся в прямом подчинении Правительству;

В соответствии с положениями статьи 107 Конституции и статьи 24 Закона о Правительстве, согласно проекту, структура центрального отраслевого публичного управления состоит из *министерств* и *других центральных административных органов*, которые, находясь в подчинении Правительства, будут осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность Правительства для исполнения своих полномочий, а также *автономных административных органов*, независимых по отношению к Правительству.

Элементы законодательной новации

a) В результате анализа соответствующих документов и исследований СИГМА (*«Поддержка совершенствования в области государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы»*) – *совместной инициативы Организации по экономическому сотрудничеству и развитию и Европейского союза*, установлено что ни в ОЭСР, ни в государствах-членах ЕС не существует консенсуса относительно глоссария терминов по организационным структурам, которые, находясь в иерархическом подчинении руководящего министерства, обладают определенным уровнем самостоятельности при принятии решений и в финансовых вопросах. В этом контексте проект предлагает определение государственных агентств и инспекций, находящихся в подчинении министерств, общим понятием – *«административные органы»*, чтобы можно было разделить их специфический правовой статус и правовой статус центральных административных органов, которые на данный момент находятся в прямом подчинении Правительству.

b) Что касается независимых от Правительства органов, создаваемых Парламентом, проект предлагает определить соответствующие структуры общим понятием *«автономные административные органы»*, принимая во внимание терминологию, используемую в части (2) статьи 107 Конституции Республики Молдова. В то же время, в соответствии с существующей нормативно-правовой базой, проект устанавливает, что порядок организации и функционирования соответствующих органов будет регулироваться на основании органических законов, которыми они созданы и на основании которых осуществляют свою деятельность (*например*: Счетная палата, Национальная комиссия по финансовому рынку, Национальный центр по защите персональных данных, НАРЭКИТ, НАРЭ, Национальное агентство по защите конкуренции, Служба информации и безопасности, Служба государственной охраны). Необходимо отметить, что в данную категорию не входят Счетная Палата и Национальный Банк Молдовы, созданные на основании конституционных норм (статья 133 и, соответственно, 130 Конституции).

c) В перспективе европейской интеграции, проект предусматривает, что создание новых центральных административных органов может быть обусловлено выполнением международных обязательств, вытекающих из международных договоров Республики Молдова. Согласно лучшим европейским практикам, этот факт очевиден в ряде *технических зон* (гражданская авиация, метеорология и др.), в которых быть стороной многостороннего договора автоматически приводит к необходимости создания агентства в соответствующей области, уполномоченного определенными правами, и в *области гражданских прав*, в которой международные соглашения и конвенции обязывают создавать агентства по мониторингу, либо в *области охраны окружающей среды*.

В этом контексте следует отметить, что в государствах-членах ЕС все большое количество инструментов отраслевых публичных политик – регламентов или директив – прямо или косвенно обязывают правительства создавать в определенных областях специфические организационные единицы, уполномоченные внедрять общую политику в соответствующей области или издавать регламенты, необходимые для определенного сектора, который должен быть открытым для конкуренции других операторов того же профиля из остальных стран Евросоюза. Согласно европейским практикам, в многостороннем договоре или в европейском регламенте либо директиве не указывается точная организационная форма специализированного подразделения или агентства, которое должно быть создано исходя из обязательств, вытекающих из международных или европейских договоров. В большинстве случаев, а в особенности в правовых инструментах Европейских Сообществ, уточняются именно подлежащие выполнению задачи, типы функций, которые могут осуществляться, а иногда подлежащие использованию инструменты (главным образом, когда речь идет об управлении фондами ЕС), а также типы гарантий, которые должны быть предоставлены общественности и основным игрокам в соответствующей области. Иногда эти гарантии (обязательства) настолько многочисленны и точны, что их достаточно для того, чтобы создать в государствах-членах ЕС независимое учреждение или орган.

d) Принимая во внимание, что практика показывает существование тесной взаимосвязи между отраслевыми политиками, разрабатываемыми некоторыми министерствами, и публичными политиками, разрабатываемыми центральными административными органами, проект четко устанавливает полномочия первого заместителя премьер-министра и заместителей премьер-министра в контексте координирования и осуществления контроля деятельности центральных административных органов, находящихся в прямом подчинении Правительству. Впрочем, целью предложенных положений является обеспечение исполнения положений статьи 28 Закона о Правительстве.

Это будет способствовать, с одной стороны, укреплению способностей по стратегическому планированию в рамках Правительства и обеспечению улучшения качества и координирования публичных политик, разрабатываемых различными центральными отраслевыми органами

публичного управления, а, с другой стороны, повышению ответственности руководителей центральных административных органов в проведении политик государства в областях и сферах деятельности, за которые они отвечают.

К тому же, на долгосрочный период, это позволит развить культуру, ориентированную на управленческую эффективность в центральном отраслевом публичном управлении и повышение сосредоточенности на результатах функций, осуществляемых органами центрального публичного управления различных уровней.

Воздействие проекта на социальную, экономическую сферу, на окружающую среду, на деловую среду и воздействие на государственный бюджет

По оценкам *социальное воздействие* будет проявляться на уровне административной системы консолидацией потенциала министерств по стратегическому планированию, направленному на реализацию стратегических приоритетов страны, отраслевых и межотраслевых политик развития, улучшением координирования разработанных публичных политик, повышением качества акта принятия решений на уровне Правительства, и, не в последнюю очередь, обеспечением простоты и ясности институциональной структуры для гражданского общества.

По оценкам в связи со спецификой предмета регулирования проект не будет иметь *воздействия на экономическую сферу и на окружающую среду*.

По оценкам закон окажет *воздействие на деловую среду*, что также проявится на уровне административной системы, в основном проявлением таких последствий как:

- четкое определение миссии и основных функций министерств и других центральных административных органов и функций, связанных с нормативно-правовым регулированием, государственным надзором и контролем;

- исключение параллелизма и дублирования функций в деятельности министерств, других центральных административных органов и органов публичной власти, в целях повышения качества государственных услуг, предоставляемых гражданам и юридическим лицам;

- разделение функций по разработке и проведению публичных политик и функций по государственному надзору и контролю и по предоставлению государственных услуг, оказание большего внимания основной деятельности министерств и других центральных административных органов и недопущение конфликта интересов.

Так как внедрение проекта не предполагает институциональных реорганизаций в структуре Правительства и в системе центрального публичного управления в целом, а только создание нормативно-правовой базы институциональной организации и функционирования министерств и других центральных административных органов, невозможно объективно выполнить точный расчет *воздействия на государственный бюджет*. Тем не менее, ожидается, что внедрение новых норм, в соотношении со стратегическими

задачами деятельности Правительства, обеспечит улучшение среднесрочного и долгосрочного планирования ассигнования бюджетных финансовых средств, предназначенных для содержания центрального отраслевого публичного управления.

Последствия проекта для действующего законодательства

Проект не вызовет конфликтов между включенными в него правовыми нормами и другими правовыми нормами, так как он адаптирован к сходным положениям из других действующих законодательных актов.

В то же время, вступление в силу проекта закона о центральном отраслевом публичном управлении потребует внесения редакционных поправок в Закон о Правительстве №64-ХІІ от 31.05.1990 г., которые не поменяют концепт данного законодательного акта.

Также, для применения включенных в проект новых положений, возможно, потребуется пересмотреть и издать ряд правительственных нормативных актов.

При разработке проекта принимался во внимание опыт и законодательство ряда государств-членов Европейского Союза (*Испании, Польши, Румынии, Прибалтийских государств и др.*), а также учитывались рекомендации и соответствующие документы экспертов Всемирного банка и Программы СИГМА ОЭСР.

В контексте вышеизложенного, был разработан проект закона о центральном отраслевом публичном управлении, который передается Министерству юстиции для проведения юридической экспертизы.

Проект был доработан в соответствии с полученными заключениями заинтересованных органов, рекомендациями, принятыми в результате публичных консультаций и результатами антикоррупционной и правовой экспертиз.

Исходя из вышеизложенного, был разработан *проект закона о центральном отраслевом публичном управлении*, который представляем на рассмотрение Парламенту.

**Генеральный секретарь
Правительства**

Виктор БОДЮ