

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА: НОВЫЕ ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ

В результате реализации начального этапа административной реформы к концу 2005 года были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года №1789-р одобрены разработанные министерством Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах.

Концепцией административной реформы в Российской Федерации определены цели и задачи административной реформы в 2006–2008 годах, сроки и этапы ее реализации, целевые показатели по основным приоритетам.

Так, целями административной реформы в 2006–2008 годах являются:

- *повышение качества и доступности государственных услуг* – предполагается в результате проведения административной реформы повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг с имеющихся в 2004 году 14% до 50% в 2008 году и не менее чем до 70% к 2010 году;
- *ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования* – в ходе административной реформы запланировано снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке с 8,5% в 2004 году (по данным Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России») до 5% к 2008 году и до 3% к 2010 году;
- *повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти* – в результате реализации мероприятий административной реформы предполагается существенное повышение места Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления. В качестве целевых ориентиров по данным показателям предполагается использовать значения, близкие к уровню европейских государств.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих пяти задач – основных направлений реализации административной реформы:

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам.

Целью реализации этого направления является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственных государственным органам организациях.

По этому направлению планируется разрабатывать и внедрить:

- комплексную систему ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;
- ключевые измеримые показатели эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- технологии и процедуры целеполагания, обеспечивающие привязку целей к конкретным исполнителям, а также показатели, позволяющие адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, принимаемые для достижения этих целей;
- управленческий учет, позволяющий распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;
- систему внутреннего аудита, позволяющую оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач,

а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- систему регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей;
- механизмы управления подведомственными органами исполнительной власти организациями.

Внедрение механизмов управления, ориентированного на результат, позволит:

- достичь планируемых общественно значимых результатов как на уровне Правительства Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Мероприятия по внедрению системы управления, ориентированного на результат, должны быть скоординированы с реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах и Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 годы)».

2. Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти.

Реализация мероприятий данного направления позволит повысить качество государственных услуг, сделать их доступными для граждан и организаций, сориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей, а также повысить качество и эффективность административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти. Регламентация государственных функций и государственных услуг является действенным механизмом защиты граждан и бизнеса от узковедомственных интересов государственных органов и отдельных должностных лиц.

В 2005 году Минэкономразвития России разработан перечень 39 государственных функций и государственных услуг, которые непосредственно связаны с повседневной жизнью граждан России, их конституционными правами и свободами, а также с осуществлением предпринимательской деятельности. Указанные административные регламенты предполагается в первую очередь внедрить в 2006 году. Соответствующий план-график принят Правительственной комиссией по проведению административной реформы (протокол заседания Комиссии от 23 декабря 2006 года №47, раздел II, пункт 2).

Реализация большинства из указанных в плане-графике государственных функций и государственных услуг носит проблемный характер для граждан и организаций, сопряжена с «серым» и «черным» рынками посреднических услуг, частыми фактами коррупции. Использовался подход, основанный на необходимости улучшения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в целях повышения ка-

чества жизни граждан Российской Федерации и улучшения условий осуществления хозяйственной деятельности.

Для реализации пилотного внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг Минэкономразвития России совместно с заинтересованными ведомствами были выбраны 7 из 39 государственных услуг, для которых будут осуществлены разработка и пилотное внедрение административных регламентов на отобранных для этого объектах в Московской, Ленинградской и Ивановской областях, а также в г. Санкт-Петербурге.

В пилотном режиме будет проводиться регламентация государственных услуг по:

- выдаче разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- государственной регистрации прав на объекты недвижимого имущества и сделок с ним;
- государственной кадастровой оценке земель и представлению ее результатов заинтересованным лицам;
- содействию гражданам в поиске подходящей работы;
- осуществлению социальных выплат гражданам, признанным безработными.

Всего до 2008 года предполагается внедрить 391 административный регламент государственных функций и государственных услуг.

Порядок разработки административных регламентов разработан Минэкономразвития России и утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года №679.

Согласно утвержденному порядку в административные регламенты в обязательном порядке должен входить порядок обжалования действий (бездействий), а также решений, принимаемых в ходе выполнения регламента. Важной инновацией является закрепление принципа установления персональной ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов по каждому действию или административной процедуре.

Впервые в системе государственного управления России в стандарты предоставления государственной услуги будут входить требования к обеспечению комфорта граждан, к их информированию и обслуживанию. В перспективе предполагается внедрить на государственной службе и другие элементы удобства для граждан: например, требование снимать телефонную трубку не позднее чем после 3-го звонка, требование к госслужащим носить бэджи с инициалами и занимаемой должностью и т.д.

Разработка технологической базы *электронных административных регламентов* (административных регламентов, реализуемых посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения соответствующих действий) ведется в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Электронные административные регламенты позволяют обеспечить взаимодействие различных ведомственных информационных систем в рамках реализации общих административных процедур.



В 2006 году в рамках данного направления также предполагается разработка, согласование с федеральными органами исполнительной власти и внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов «О стандартах государственных и муниципальных услуг» и «Об административных регламентах».

3. Оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

Основная деятельность по данному направлению должна быть сосредоточена на исключении избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг. Будет продолжена работа по передаче отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно осуществлять эти функции. Следует завершить процедуру определения необходимых и устранения избыточных функций федеральных органов исполнительной власти.

К концу 2005 года проведена большая работа по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений. Проанализирована деятельность 18 983 учреждений и 6478 предприятий, из них 5008 учреждений (36,4%) и 3353 предприятия (51,8%) предложены к ликвидации, реорганизации либо приватизации. В ближайшем будущем предстоит разработать и принять соответствующие нормативные правовые акты, ликвидирующие функции, признанные избыточными Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

В 2005 году приняты изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, связанные с упразднением функций федеральных органов исполнительной власти по внесудебному приостановлению работы организаций, отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении угрожающих жизни и здоровью людей нарушений требований законодательства Российской Федерации.

В рамках деятельности Правительственной комиссии по проведению административной реформы Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти планируется в 2006 году подготовить проекты нормативных правовых актов, предусматривающие упразднение избыточных функций, связанных с административными правонарушениями на рынке потребительских товаров и услуг, избыточных функций по установлению предельного количества нотариусов в нотариальных округах.

Для предотвращения появления новых избыточных функций предполагается разработать и законодательно закрепить процедуру публичного доказательства органами исполнительной власти необходимости введения дополнительных функций.

Другой составляющей оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка и обеспечение широкого применения аутсорсинга – механизма вы-

ведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Аутсорсинг может способствовать повышению эффективности таких административно-управленческих процессов, как обеспечение внедрения новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями государственных органов, организация подбора кадров, предоставление услуг связи, финансовый учет.

В рамках программы административной реформы планируется проведение ряда системных антикоррупционных мероприятий. Предполагается, в частности:

- создать специальные антикоррупционные механизмы в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции;
- внедрить экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность;
- создать методические основы оценки коррупциогенности государственных функций;
- разработать пакет антикоррупционных нормативных правовых актов;
- разработать и внедрить ведомственные и региональные антикоррупционные программы.

4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти.

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Открытость власти повышает доверие населения и инвесторов к власти, снижает инфляционные ожидания, сокращает издержки бизнеса от государственного регулирования. По оценкам международных институтов, повышение открытости государственных органов ведет к:

- 1) увеличению среднегодового ВВП на душу населения на 986 долларов;
- 2) увеличению процента прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1%;
- 3) сокращению инфляции на 0,46%.

В рамках административной реформы по данному направлению предполагается разработка и внедрение механизмов:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих



права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

В 2005 году продолжилась работа Минэкономразвития России по подготовке проекта федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающего открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Реализация законопроекта позволит гражданам и организациям получать больше объективной и своевременной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, поможет им защищать свои права и законные интересы.

Указанный проект одобрен Правительством Российской Федерации 23 июня 2005 года. В 2006 году предполагается принятие законопроекта.

5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

В рамках данного направления планируется разработка методических основ и систем мониторинга процессов управления по результатам, качества предоставления государственных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, развития гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия государственным органами решений с последующим осуществлением необходимого мониторинга.

Реализация указанных мероприятий должна быть обеспечена за счет:

- развития системы статистического учета и отчетности, включая внедрение практики проведения социологических исследований потребителей государственных услуг (граждан и организаций) и государственных служащих;
- перехода на применение в статистической практике новых национальных классификаторов, гармонизированных с международными аналогами и позволяющих повысить прозрачность представляемой статистической информации и открытость органов государственной власти.

Предполагается создание самостоятельной системы мониторинга по каждому из направлений административной реформы.

Запланирована полномасштабная реализация мероприятий административной реформы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях,

что подразумевает интенсивное взаимодействие федеральных и региональных государственных органов, гражданского общества и организаций. В рамках реализации указанных мероприятий предполагается:

- создание типовых программ административной реформы для федеральных министерств, федеральных служб и агентств;
- создание типовой программы административной реформы в субъекте Российской Федерации;
- разработка методических рекомендаций по проведению административной реформы в муниципальном образовании;
- разработка программ обучения новым процедурам государственного управления для их реализации в рамках образовательных программ и курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих;
- мониторинг результативности мероприятий административной реформы на федеральном и региональном уровнях;
- совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления;
- взаимодействие с общественностью по вопросам реализации административной реформы;
- формирование эффективного механизма управления мероприятиями по проведению административной реформы.

Таким образом, особое внимание в 2006 году будет уделено вопросам координации взаимодействия всех участников административной реформы, формирования организационного, информационного, кадрового и ресурсного ее обеспечения, а также совершенствования механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Наиболее эффективные в проведении административной реформы регионы предлагается стимулировать за счет софинансирования из федерального бюджета отдельных мероприятий административной реформы, прежде всего разработки и внедрения стандартов государственных услуг и административных регламентов. Правительственная комиссия по проведению административной реформы будет рассматривать региональные планы и программы по проведению административной реформы, проводить их анализ и оценивать ежегодный прогресс в реализации запланированных мероприятий. На основе оценки будет строиться рейтинг субъектов Российской Федерации и выделяться соответствующее софинансирование из федерального бюджета. Результаты анализа эффективности проведения мероприятий административной реформы и предлагается учитывать при оценке эффективности деятельности региональных администраций.

Таким образом, в результате реализации административной реформы предполагается комплексная оптимизация деятельности органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.