

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА



ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИКЕ
МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ТОРГОВЛИ РФ
Александр Вадимович Шаров

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 разработать 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, предпринимаемые 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 органам 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 ад-



министративно-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 качества жизни граждан Российской Федерации и улучшения условий осуществления хозяйственной деятельности.

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

Порядок разработки административных регламентов 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.

В развитие указанного порядка разработки административных регламентов Минэкономразвития России разработаны рекомендации по формированию *стандарта комфортности предоставления государственных услуг*. Соблюдение данного стандарта не только обеспечит гражданам и организациям комфортное и оперативное получение государственных услуг, но и позволит улучшить условия труда работников государственных органов, предоставляющих государственные услуги.

Так, данный стандарт комфортности включает:

- требования к размещению и внешнему виду территориальных подразделений органов исполнительной власти, оказывающих государственные услуги: пешеходная доступность от остановок общественного транспорта, наличие парковочных мест, необходимая информация при входе в здание и пр.;
- требования к помещениям для ожидания и приема граждан – получателей государственных услуг: выделение специальных секторов ожидания и информации – освещенных, со стульями, креслами и столами, электронная система управления очередью, размещение касс кредитных учреждений (отделений банков) по приему платежей, информационные стенды с актуальной и исчерпывающей информацией для получения государственной услуги, компьютер с информационными системами и входом в Интернет;
- требования к организации телефонного взаимодействия с получателями государственных услуг: соединение с сотрудником не позднее пятого зуммера, обязательное перезванивание заинтересованному лицу в течение 48 часов и т.д.

Минэкономразвития России разработаны методические рекомендации по разработке и внедрению административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, раскрывающие основные требования, предъявляемые к проектам административных регламентов, содержание проектов административных регламентов, порядок проведения их экспертизы, критерии оценки и порядок согласования и утверждения.

До конца 2006 года в рамках данного направления также предполагается разработка, согласование с федеральными органами исполнительной власти и внесение в Правительство Россий-



ской 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 18983 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.

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 подготавливаются 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 доказательств органами исполнительной власти необходимости введения дополнительных функций.

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

В феврале 2006 года начал работу интернет-портал административной реформы <http://ar.economy.gov.ru>, на котором размещается вся оперативная информация по административной реформе, а также нормативные документы по вопросам административной реформы.

Работает горячая линия административной реформы, по которой можно получить информацию о мероприятиях и планах административной реформы. Сейчас горячая линия пользуется устойчивым спросом представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, ответственных за проведение административной реформы у себя в ведомствах.

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 государственными 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 обследований 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.

Реализация административной реформы в субъектах Российской Федерации

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 и федеральные органы исполнительной власти будут стимулироваться 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. Результаты анализа эффективности проведения мероприятий административной реформы и предлагается учитывать при оценке эффективности деятельности региональных администраций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года №336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами ис-



полнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году» были утверждены Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году. В соответствии с Правилами средства из федерального бюджета будут выделяться на основании конкурсного отбора программ, планов мероприятий и проектов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации административной реформы.

Конкурсный отбор программ, планов и проектов федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий административной реформы был объявлен 9 июня 2006 года приказом Минэкономразвития России №152.

Подготовка к проведению конкурса была начата значительно ранее. Так, впервые о будущем конкурсе было объявлено во время семинара в Москве 15–16 декабря 2005 года, в котором приняли участие представители более 20 субъектов Российской Федерации. На семинаре 17–18 февраля 2006 года (более 40 субъектов Российской Федерации, около 20 представителей федеральных органов исполнительной власти) участникам был роздан проект конкурсной документации. На семинаре 30 марта, в котором приняли участие представители более 30 субъектов Российской Федерации, участникам раздали проект критериев оценки с описанием индикаторов.

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти и субъекты Российской Федерации имели возможность заранее начать подготовку конкурсных заявок, благодаря чему качество заявок большинства участников было весьма высоким.

Всего в федеральном бюджете на 2006 год на поддержку проведения мероприятий административной реформы предусмотрено 470 млн. рублей по разделу 01 «Общегосударственные вопросы» функциональной классификации расходов федерального бюджета, подразделу 15 «Другие общегосударственные вопросы», целевой статье расходов 001000 «Руководство и управление в сфере установленных функций», виду расходов 007 «Мероприятия в рамках административной реформы» на реализацию Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах.

Прием конкурсных заявок в соответствии с конкурсной документацией осуществлялся с 9 июня по 10 июля 2006 года.

Всего на конкурс было подано 68 заявок: 22 заявки федеральных органов исполнительной власти (общая сумма запрашиваемых средств – 868,8 млн. рублей) и 46 заявок высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (сумма запрашиваемых средств – 1264,5 млн. рублей). Таким образом, общая сумма запрашиваемого финансирования превысила 2 млрд. рублей. При этом сумма софинансирования мероприятий административной реформы из региональных бюджетов составляет более 822,6 млн. рублей. Необходимо отметить, что субъекты Российской Федерации закладывают в бюджеты 2007 года значительные средства на реализацию мероприятий административной реформы.

Общее количество заявленных проектов по реализации административной реформы в 2006 году: в федеральных органах исполнительной власти – 81 проект, в высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации – 172 проекта.

Конкурсные заявки оценивались экспертами общественных организаций (ОПОРА, ТПП России, РСПП и т.д.), а также специалистами Минэкономразвития России.

Победителями признаны: федеральные органы исполнительной власти – 19, субъекты Российской Федерации – 29.

До конца 2006 года планируется подвести первые итоги реализации административной реформы на федеральном и региональном уровнях, начать создавать библиотеки лучших практик и негативных примеров административной реформы, оценить полученные результаты и определить дальнейшие перспективы.