

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В 2011–2013 ГОДАХ



МИНИСТР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Эльвира Сахипзадовна Набиуллина

На смену Концепции административной реформы в Российской Федерации, действовавшей в 2006–2010 годах, должен прийти новый программный документ, определяющий основные направления совершенствования государственного управления на среднесрочную перспективу. Таким документом станет Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы, которая разрабатывается сейчас Минэкономразвития России по поручению Правительства Российской Федерации.

Наше концептуальное видение системы исполнительной власти можно определить в нескольких словах: компактное, сервисно ориентированное государство. Под «компактностью» подразумевается, что роль государства в жизни общества в целом и в регулировании экономики в частности должна быть ориентирована прежде всего на обеспечение реализации прав и свобод. Под «сервисной ориентированностью» подразумевается обеспечение государством необходимого уровня и качества государственных услуг, то есть таких условий, при которых гражданин будет тратить минимум времени, сил и ресурсов для получения необходимых ему услуг, а бизнес – минимум средств, сил, усилий для начала и ведения бизнеса. Другими словами, основные приоритеты на ближайшее время – снижение административных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Начну со снижения административных барьеров. Эта задача становится чрезвычайно актуальной, когда реализуется цель модернизации экономики – перевод ее на инновационные пути развития. Без снижения административных барьеров поменять характер развития отечественной экономики будет достаточно сложно. Избыточное администрирование, несовершенство контрольно-надзорных и разрешительных функций органов власти, безусловно, препятствуют развитию предпринимательства, снижают инвестиционную привлекательность, что в конечном счете отра-

жается на темпах развития российской экономики. На наш взгляд, работа по решению этой проблемы должна в ближайшее время приобрести еще более масштабный характер.

Наши усилия лежат в двух плоскостях:

- «общесистемные меры»: принятие базовых федеральных законов, которые влияют на развитие предпринимательства;
- «отраслевые меры»: совершенствование государственного администрирования в отдельных сферах экономической деятельности.

К общесистемным мерам относятся такие механизмы, как лицензирование, аккредитация, саморегулирование, уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, порядок осуществления контрольных, надзорных полномочий и т.д.

По лицензированию трудности известны: это необоснованная сложность процедур, во многом избыточный характер лицензирования, сложности при продлении лицензий. Поэтому Минэкономразвития России сейчас подготовило и внесло в Правительство Российской Федерации законопроект, который, во-первых, предусматривает дальнейшее сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, во-вторых, вводит бессрочный характер действия лицензий, в-третьих, утверждает исчерпывающие перечни лицензионных требований и вводит электронную форму взаимодействия лицензиата и лицензирующего органа. Указанный проект внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу и доработан к рассмотрению во втором чтении.

Второе важнейшее направление – аккредитация.

Отказываясь от лицензирования как от достаточно жесткой и сложной формы контроля, следует использовать более мягкие и эффективные механизмы регулирования, которые бы обеспечивали обществу компетентность и ответственность предпринимателей и представителей отдельных профессий. Потому что либерализация условий доступа предпринимателей к рынку должна сопровождаться и повышением их ответственности. Поэтому значительный потенциал есть в институтах аккредитации. Пока что этот институт, к сожалению, фрагментарный, ведомственно разобщенный, существует много ведомственных систем аккредитации. Необходимо создать единую систему аккредитации, как во многих странах мира.

Следующее направление – саморегулирование.

Много уже было сделано для перехода от государственного контроля к механизмам саморегулирования. Большая часть саморегулируемых организаций создана в строительном секторе. Но инструмент саморегулирования в строительстве еще требует коррекции. Нужно продолжать усовершенствование саморегулирования, потому что это реальная альтернатива государственному контролю, более результативный механизм обеспечения ответственности как предпринимателей, так и представителей отдельных профессий.

Важным моментом является создание условий для начала реализации новых бизнес-проектов, поскольку число новых бизнес-проектов в России не очень велико и барьеры для входа на рынок достаточно высокие.

Существует повышенный интерес к уведомительному порядку начала предпринимательской деятельности. Этот инструмент был введен недавно, и по 20 видам деятельности на 1 ноября 2010 года подано более 50 тыс. уведомлений. Это то количество новых бизнесов, которые начинаются просто с уведомлений, а не с длительной процедуры получения предварительных согласований и разрешений. Наибольшее число уведомлений по видам деятельности: розничная торговля – 45,8% от общего числа уведомлений, общественное питание – 14,3%, перевозка пассажиров и багажа автомобильным транспортом – 12,6% и предоставление бытовых услуг – 12,4%. Это наиболее массовые виды деятельности – они охватывают значительную часть предпринимательской активности малого и среднего бизнеса. Но мы считаем, что этот порядок нужно расширять и увеличить количество видов деятельности.

Следующее направление связано с государственным контролем и надзором. Важным этапом этой деятельности стало принятие Федерального закона Российской Федерации от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Или, как его еще называют, «Закона о проверках».



Минэкономразвития России провело анализ масштабов контрольно-надзорной деятельности разных органов государственной власти. По данным этого рассмотрения, после вступления в действие 294-ФЗ произошло общее снижение количества проверок в среднем на 33%.

Разработана информационная система мониторинга и оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, на основании которой с 1 января 2011 года будет достоверная статистика не только о количестве осуществляемых контрольно-надзорных мероприятий, но и об их результативности.

Также Минэкономразвития России выступило с инициативой заменить денежные штрафы за незначительные нарушения на предупреждения. Соответствующий федеральный закон (№239-ФЗ) уже принят и вступил в силу с 13 августа 2010 года. Следует отметить, что указанным законом впервые установлена административная ответственность должностных лиц органов контроля за конкретные грубые нарушения закона.

Для дальнейшего совершенствования всей системы проверок сейчас подготовлен законопроект с внесением изменений в 60 федеральных законов, чтобы привести эти законы в соответствие с действующим законодательством.

В 2010 году опробована новая форма работы, связанной со снижением административных барьеров в конкретных сферах – прежде всего, в сферах земельно-имущественных отношений, строительства, сельского хозяйства, внешнеторговой деятельности, образования, здравоохранения и т.д.

При участии широкого круга экспертов, предпринимателей осуществляется рассмотрение и анализ барьеров, с которыми сталкивается бизнес, осуществляя конкретную деятельность в конкретных секторах. Фиксируется ситуация, какая она есть на сегодняшний день, планируется, какой она должна стать, и разрабатываются механизмы перехода от одного состояния к другому.

Приняты реальные планы с конкретными шагами на уровне Правительства РФ. На региональном уровне мы предлагаем работать по той же логике: снижать административные барьеры, детально прорабатывая те сферы, за которые, в соответствии с распределением предметов ведения, ответственны субъекты Российской Федерации.

Следующий новый элемент, который был подготовлен в рамках реализации административной реформы, – оценка регулирующего воздействия.

Это признанный в мировой практике инструмент, но пока еще новый для российского государственного управления.

Часто возникают случаи, когда проекты нормативных правовых актов разрабатываются без учета влияния на среду ведения предпринимательской деятельности и без учета влияния, оказываемого государственным регулированием на издержки предпринимателей. Возникают необоснованные контрольные процедуры и новые административные барьеры. Поэтому для выявления потенциальных избыточных административных барьеров и рисков было принято решение вводить до принятия документа институт публичных консультаций с представителями бизнес-сообщества, процедурных консультаций, оценки и принятия заключений.

Начиная с августа 2010 года, когда в Министерстве начал работу Департамент оценки регулирующего воздействия, нами было подготовлено 37 заключений. Из них 18, то есть почти половина, – отрицательные. Поэтому те документы, которые допускают вероятность возникновения новых административных барьеров и были приняты без оценки регулирующего воздействия, в данный момент дорабатываются.

Мы считаем, что такая инициатива должна распространяться, в том числе, и на оценку принятых ранее документов. Целесообразно также было бы руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации присмотреться к возможности внедрения этого института на региональном уровне, перед принятием документов на уровне регионов. Минэкономразвития России, в свою очередь, готово оказать всю необходимую методическую помощь по этому направлению.

Второе важное на ближайшие три года направление работы по совершенствованию государственного управления – это все, что связано с повышением качества и доступности государственных услуг.



По сути, главным мерилом эффективности власти для граждан и бизнеса являются качество и доступность государственных и муниципальных услуг. В 2010 году нами организован мониторинг наиболее массовых общественно значимых услуг для граждан и для бизнеса. Этот мониторинг продолжает регулярную программу мониторинговых исследований, которую наше Министерство проводило в 2008 и 2009 годах. Целью мониторинга 2010 года было оценить затраты (времени, финансов) на получение государственных и муниципальных услуг, в том числе в региональном разрезе.

Результаты мониторинга по регионам показывают, что время предоставления одних и тех же государственных услуг в зависимости от субъекта Российской Федерации может различаться в разы. Количество обращений в различные органы власти и организации в реальности зачастую более чем в два раза превышает установленные в правовых актах нормативы.

Реальные затраты времени на получение рассмотренных государственных услуг значительно превышают нормативно установленные; материальные затраты бизнеса на получение рассмотренных государственных услуг значительно превышают нормативно установленные размеры платы – в среднем на 40%. Кроме того, выявлены затруднения с получением информации о порядке предоставления государственной услуги. Эти обстоятельства, а также ряд иных факторов, на которые указали получатели услуг (в основном сложность прохождения всех процедур и заполнения необходимых документов), обуславливают необходимость обращения получателей услуг к посредникам. Такие посредники существуют во многих органах, которые оказывают государственные услуги.

К сожалению, по отдельным услугам в некоторых регионах опрос показывает, что посредник был предложен как необходимое условие получения государственной услуги. То есть не когда гражданин вынужден обращаться, чтобы сэкономить время, сроки и т.д., а именно как необходимое условие, диктуемое государственными органами власти. Это совершенно недопустимо.

Мониторинг позволил выявить, что важнейшим показателем для заявителей являются сроки получения услуги. Для граждан также важнейшую роль играют очереди и несоблюдение стандартов обслуживания. Бизнес же больше озабочен непрозрачностью процедур, непредсказуемостью конечной стоимости услуги и необходимостью многократного предоставления одинаковых документов в разные органы в процессе получения услуги.

Считаем, что процедура оценки затрат бизнеса и граждан по получению услуги «до оптимизации» и «после оптимизации» наших услуг должна стать обязательным элементом реинжиниринга услуг, которыми сейчас занимаются многие органы власти.

Проблемы, выявленные в ходе мониторинга, должны быть решены через изменение законодательства и через изменение практики работы наших органов власти. Общая логика изменений следующая:

- оптимизация состава (перечней) услуг, исключение избыточности и дублирования, фиксация перечней в соответствующих реестрах;
- регламентация и стандартизация услуг, реинжиниринг самой схемы предоставления услуг;
- перевод на предоставление услуг в электронном виде и по принципу «одного окна».

Если говорить о реестрах услуг, то для того чтобы систематизировать и регламентировать, называются всегда разные цифры. Если речь идет о функциях федеральных органов власти, называются четыре, семь и даже десятки тысяч услуг и функций. Мы провели анализ и установили, что количество тех услуг, которые имеют непосредственное отношение к гражданам и бизнесу на федеральном уровне, составляет порядка 889. Этот перечень сейчас уточняется с ведомствами, но порядок именно такой – не больше 1 тыс. услуг, которые вытекают непосредственно из функций государства. Это как «услуги», получаемые по запросу (справка, лицензия, разрешение), так и функции, связанные с надзором, когда чиновник приходит с проверкой. Именно на этих услугах и функциях мы должны сосредоточить наши усилия.

Также, по нашим оценкам, из федерального законодательства следует около 150 типовых региональных и 80 типовых муниципальных услуг. Данные перечни размещены на сайте административной реформы – именно на них предлагается ориентироваться при оценке про-



гресса в заполнении реестров, регламентации, переводе услуг в электронный вид, снижении очередей, стоимости услуг, сроков их исполнения и т.д. Сейчас в Сводном реестре размещена информация о 575 федеральных услугах (то есть около двух третей от необходимого объема) и более чем о 8,5 тыс. региональных и муниципальных услуг – речь идет не о типовых, а обо всех услугах по регионам. Учитывая, что Сводный реестр является информационной основой, необходимо в ближайшее время завершить эту работу. Для содействия регионам в заполнении реестра Минэкономразвития России разработало соответствующие методические рекомендации, размещенные на сайте административной реформы.

Важной и болезненной проблемой является оказание так называемых сопутствующих платных услуг организациями, как правило подведомственными государственным или муниципальным органам, результат которых необходим при обращении за государственными услугами. Это такая ситуация, когда для получения собственно государственной услуги заявитель вынужден обратиться в организацию, которая за деньги (по договору) предоставит справку, проведет экспертизу, окажет другие «необходимые услуги». Налицо нехватка регламентаций, нет исчерпывающего перечня этих сопутствующих услуг.

В целях установления жесткого контроля над ценами на «сопутствующие услуги» размер цен на них должен утверждаться органами власти. При этом перечень может включать как платные, так и бесплатные услуги. Перечни подобных «сопутствующих» услуг должны быть сформированы как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. В целях обеспечения методической поддержки Минэкономразвития России разработаны соответствующие рекомендации для регионов, которые тоже размещены на сайте административной реформы.

Что касается административных регламентов и стандартов, сейчас на федеральном уровне утверждено 447 административных регламентов, нужно завершить эту работу на региональном уровне, для того чтобы переходить к другому этапу реформы.

Очень важно провести реинжиниринг административных процессов по наиболее массовым и социально значимым государственным услугам, связанным прежде всего с регистрацией рождений, смерти, получения водительских прав, иных услуг в сфере транспорта, для того чтобы этот реинжиниринг привел к реальному сокращению издержек для граждан, необходимости стоять в очередях и т.д.

Несколько слов о переводе государственных услуг в электронный вид.

Вводится очень жесткая норма, к которой всем надо подготовиться: запрет с 1 июля 2011 года требовать у заявителя документы, справки, согласования, имеющиеся в распоряжении других органов. Органы власти должны взаимодействовать между собой, для того чтобы получить необходимые сведения. Поэтому в ближайшее время нужно завершить работу по становлению таких информационных взаимодействий.

Еще одна тема, на которую следует обратить внимание, – это досудебное обжалование. Закон о государственных услугах не будет работать без создания эффективного механизма подачи и рассмотрения жалоб на качество услуг и без возможности привлечения государственных служащих к ответственности за нарушение прав заявителей.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 2010 года отметил необходимость установления ответственности за нарушение сроков и процедур, установленных административными регламентами. Поэтому мы подготовили соответствующий законопроект, он размещен на сайте Минэкономразвития России. Призываем к обсуждению этого законопроекта, для того чтобы были созданы эффективные инструменты обжалования решения и привлечения к ответственности за нарушение сроков порядка предоставления государственных услуг.

Новая концепция, которая должна прийти на смену концепции административной реформы, должна быть тесно увязана с другими направлениями нашей экономической политики по двум направлениям: снижение административных барьеров и улучшение качества госуслуг. Речь идет о развитии информационного общества, принятии долгосрочной программы развития информационного общества, о повышении эффективности бюджетных расходов, о ре-



формировании государственной службы, развитии межбюджетных отношений, для того чтобы наиболее эффективно реализовать наши задачи. В зависимости от того, как эти задачи будут решены, мы достигнем тех результатов, которые ставятся при повышении качества и доступности государственных услуг и реальном снижении административных барьеров.

ПО МАТЕРИАЛАМ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА КОНФЕРЕНЦИИ
«РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В РОССИИ. НАСТОЯЩЕЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ»,
3 ДЕКАБРЯ 2010 ГОДА