

ББК 65.03(2)64

В. В. Мищенко, Л. А. Капустян

О некоторых итогах и перспективах административной реформы в Российской Федерации и Алтайском крае

V. V. Mishchenko, L. A. Kapustyan

On Some Results and Prospects of Administrative Reform in the Russian Federation and the Altai Territory

Рассматриваются причины и цели осуществления административной реформы в России и в зарубежных странах. Подводятся итоги первых этапов административной реформы, исследуются основные проблемы ее проведения в Российской Федерации и Алтайском крае. Изучаются перспективные направления административной реформы.

Ключевые слова: государственное управление, административная реформа, государственные и муниципальные услуги, эффективность государственного управления.

DOI 10.14258/izvasu(2013)2.2-64

Социально-экономические процессы, происходящие в жизни любой страны, неразрывно связаны с состоянием и динамикой управленческих процессов. Государство призвано обеспечивать эти процессы, создавать необходимые условия для позитивной динамики общественного развития в различных областях жизни и деятельности.

В конце XX — начале XXI в. в значительной части государств мира осуществлялись и продолжают осуществляться крупномасштабные реформы, направленные на повышение эффективности системы государственного управления.

Россия не является исключением. Вопрос о необходимости административной реформы был поднят в Послании Президента РФ 1998 г. Было отмечено, что «подъем в России невозможно обеспечить без эффективной власти, работающей на принципах служения обществу, а не самой себе» [1]. В течение 1996–1998 гг. было разработано 13 вариантов административной реформы. Практически в каждом ежегодном Послании Президента РФ отмечалось, что программа административной реформы так и остается нереализованной. Основная идея реформы заключалась в том, чтобы сделать государственный аппарат эффективным и «подвластным народу».

В России внимательно изучается опыт проведения административных реформ в Китае, Великобритании, Германии, Канаде и других странах. Основной причиной большинства административных реформ в зарубежных странах являлось осознание необходимости решения одной или нескольких

The paper considers causes and implementation of the administrative reform in Russia and abroad. It summarizes the results of the first stage of the administrative reform, examines the main issues of administrative reform in Russia and in the Altai Territory. We study the long-term direction of administrative reform.

Keywords: public administration, administrative reform, state and local government services, efficiency of public administration

из следующих комплексных задач: повышение эффективности системы государственных органов; превращение государства в ответственного работодателя, способного привлечь достаточное количество служащих необходимой квалификации и в то же время контролировать издержки на их содержание; повышение доверия к государству со стороны населения и частного сектора.

Но, несмотря на схожесть проблем, многие авторы отмечают существенные различия в целях и задачах административных реформ зарубежных стран и России. «В экономически развитых странах административные реформы чаще всего преследуют другие цели. Главное там — не низкое качество работы аппарата, высокие расходы на его содержание, недостаток процедур, а их изобилие. Реформы там направлены не на то, чтобы добиться удовлетворительного выполнения государственных функций, а на то, чтобы добиться оптимального соотношения цены и качества» [2].

В России формально начало реформе положено Указом Президента РФ от 23.07.2003 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», а также Постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 «О правительственной комиссии по проведению административной реформы» и Распоряжением Правительства РФ 21.05.2004, которое утвердило состав этой комиссии. Первый этап административной реформы был связан в основном с изменением федерального уровня управления и направлен:

— на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточно государственного регулирования;

— исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

— развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

— организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

— завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, оптимизацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

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

Проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Всего Правительственной комиссией по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными — 1468 (26%), дублирующими — 263 (5%), требующими изменения — 868 (15%).

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» образованы новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора — на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства.

С 1 января 2006 г. пять видов лицензирования заменены обязательным членством в саморегулируемых организациях. Всего в Российской Федерации создано более 750 саморегулируемых организаций, охватывающих более 20 видов предпринимательской и профессиональной деятельности, государственную регистрацию которых осуществляют семь федеральных органов исполнительной власти. При этом требование об обязательном членстве субъектов бизнеса в соответствующих саморегулируемых организациях установлено в восьми видах предпринимательской и профессиональной деятельности [3]

Второй этап административной реформы был определен в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2005 г., где «чиновничество названо замкнутой и подчас просто надменной кастой, пони-

мающей государственную службу как разновидность бизнеса» [4]. В этой связи основными задачами определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности. Возникла необходимость повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. С этой целью была разработана и принята Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. В соответствии с ней начались активные преобразования и в регионах.

Губернатор Алтайского края Александр Карлин в своем выступлении на сессии Алтайского краевого Законодательного собрания отметил: «...стоящие перед нами задачи решать проще и быстрее, если краем управляет профессиональная, эффективная, ответственная и совестливая власть. Улучшение работы исполнительной вертикали считаю одним из ключевых приоритетов 2008 года».

В 2008 г. принята краевая целевая программа по реализации административной реформы в Алтайском крае в 2008–2010 гг.

В программе отмечалось, что деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена непосредственно на повышение качества жизни граждан. Отсутствие в Алтайском крае эффективной системы адресного взаимодействия населения и органов исполнительной власти препятствует достижению этой цели. Таким образом, проблема повышения эффективности государственного управления в Алтайском крае выражается в первую очередь в сохранении низкого качества государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти края гражданам и организациям.

В качестве основных проблем повышения эффективности государственного управления были выделены следующие:

— недостаточное ориентирование органов исполнительной власти края и подведомственных им организаций на конечный результат;

— незначительные регламентация и стандартизация процессов взаимодействия органов исполнительной власти Алтайского края с гражданами и организациями, способные привести к нарушению прав и законных интересов граждан и организаций;

— слабое участие граждан и общественных организаций в разработке социально значимых решений, принимаемых органами государственной власти Алтайского края;

— низкий уровень доступности государственных услуг (длительные сроки предоставления услуг, некомфортные для оказания государственных услуг условия; отсутствие открытой информации о порядке их предоставления).

В соответствии с имеющимися проблемами в сфере повышения эффективности государственного управления основными приоритетами административной реформы в Алтайском крае обозначены:

- последовательное внедрение в деятельность органов исполнительной власти Алтайского края и подведомственных им организаций принципов результативного управления;
- регламентация и стандартизация государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти Алтайского края;
- оптимизация существующих функций и структуры органов исполнительной власти Алтайского края;
- повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Алтайского края, расширение участия населения, институтов гражданского общества в принятии ключевых управленческих решений;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти Алтайского края;
- создание особых механизмов регулирования управления в коррупционно опасных сферах общественных отношений;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, внедрение технологий распространения успешного опыта государственного управления.

В рамках реализации данной программы в Алтайском крае были реализованы мероприятия, направленные на повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, упрощение соответствующих процедур. Созданы Реестр государственных услуг Алтайского края и Портал государственных услуг Алтайского края. Последний содержит описание 318 федеральных государственных услуг, 91 краевой государственной услуги и 95 муниципальных услуг. Портал государственных услуг Алтайского края доступен любому пользователю Интернета и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск информации о той или иной услуге.

Особое значение придается вопросу регламентации предоставляемых государственных и муниципальных услуг, исполняемых государственных и муниципальных функций. Постановлением Администрации Алтайского края от 4 мая 2011 г. № 243 утвержден новый Порядок разработки и утверждения административных регламентов пре-

доставления государственных услуг и исполнения государственных функций, а также проведения экспертизы их проектов. В установленном порядке утверждены 102 административных регламента в отношении государственных услуг и государственных функций, предоставляемых (исполняемых) органами исполнительной власти Алтайского края. В результате внедрения административных регламентов повышаются управляемость и прозрачность деятельности властных структур, персональная ответственность государственных гражданских и муниципальных служащих за свои действия. В 2012 г. основная работа по регламентации предоставляемых государственных и муниципальных услуг в Алтайском крае практически завершена.

В соответствии с Постановлением Администрации Алтайского края от 21 декабря 2010 г. № 566 создано краевое автономное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края». В процессе реализации данного проекта выявился ряд проблем, среди которых:

1) ведомственная разобщенность органов исполнительной власти Алтайского края и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, отсутствие необходимой единой методической базы по осуществлению эффективного межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг заявителям;

2) неразрешенные правовые вопросы, связанные с предоставлением персональной информации о гражданах, неэффективная система документооборота в органах публичной власти, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;

3) отсутствие межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия и, как следствие, отсутствие качественного обеспечения информационного сопровождения заявителей на протяжении всего процесса предоставления государственных и муниципальных услуг [5].

Для решения данных проблем и в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления с 2011 г. реализуется третий этап административной реформы. К его началу в целом в Российской Федерации было утверждено 447 административных регламентов предоставления (исполнения) услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровнях утверждены более 6000 и 4000 административных регламентов соответственно.

В рамках направления, касающегося предоставления информации о государственных услугах, в том числе и оказываемых в электронной форме, созданы следующие ключевые элементы центральной инфраструктуры электронного правительства:

- федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее — единый портал);
- федеральная государственная информационная система «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее — федеральный реестр);
- программно-технический комплекс, обеспечивающий получение государственных услуг в электронном виде через инфраструктуру центров общественного доступа;
- информационная система удостоверяющих центров единого пространства доверия электронного правительства.

Зарегистрированные пользователи единого портала имеют возможность отправлять в электронной форме заявления на получение более 50 государственных услуг, предоставляемых 18 федеральными органами исполнительной власти. На едином портале была размещена информация о 575 государственных услугах (функциях), предоставляемых (исполняемых) 56 федеральными органами исполнительной власти. В отношении большинства указанных услуг обеспечена возможность подачи документов в электронной форме.

Важным этапом в области обеспечения открытости публичных органов стало принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который регулирует правоотношения, связанные с доступом к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечивая тем самым реализацию конституционного права граждан свободно искать и получать информацию.

Кроме того, принят Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», создается единая межведомственная информационно-статистическая система, создана инфраструктура для обмена документами и сведениями между федеральными органами исполнительной власти в электронном виде — система межведомственного электронного документооборота.

В России начали функционировать 166 многофункциональных центров в 48 субъектах Федерации (в каждом многофункциональном центре предоставляется от 100 до 200 наиболее востребованных государственных и муниципальных услуг).

Внедрение многофункциональных центров позволило сократить сроки получения государственных и муниципальных услуг, снизить межведомственную волокиту, достичь существенного антикоррупционного эффекта за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчез спрос на деятельность

включенных в коррупционные схемы посредников, что позволило минимизировать расходы на обеспечение условий качественного, доступного и комфортного получения государственных и муниципальных услуг в соответствии с утвержденными административными регламентами и заключенными соглашениями.

В рамках направления, касающегося противодействия коррупции, за последние годы на федеральном уровне сформирована нормативная правовая база, которая позволила продвинуться в создании нормативных предпосылок для пресечения и ограничения проявлений коррупции.

В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию.

За последнее время в сфере противодействия коррупции приняты следующие наиболее значимые нормативные правовые акты:

— Федеральный закон «О противодействии коррупции»;

— Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О противодействии коррупции“»;

— Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

— Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Результаты реализации концепции административной реформы показывают сохраняющуюся актуальность большинства определенных ею направлений совершенствования государственного управления.

За последнее 10 лет реформирование государственного управления осуществлялось по нескольким относительно самостоятельным направлениям: административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство и бюджетная реформа. Однако тесная взаимосвязь указанных реформ по составу мероприятий, подходам и идеологии потребовала их объединения.

На современном этапе административной реформы объектом реформирования становится государственный сектор со всеми его компонентами: государственной службой, финансами, системой управления и информационными ресурсами.

Правительством РФ утверждена концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. [6], которая охватывает значительную часть государственного и муниципального управления и позволяет подойти комплексно к оптимизации отдельных отраслей.

Целями данной концепции являются:

- снижение административных барьеров;
- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Для достижения поставленных целей предусматривается решение следующих задач:

- реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг;
- оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений.

В Алтайском крае Постановлением Администрации Алтайского края утверждена краевая программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.» [5].

В 2012 г. подведены основные итоги реализации данной программы. В настоящее время в Алтайском крае 30 органов местного самоуправления предоставляют услуги в электронном виде. Активное участие в этой работе приняли муниципальные образования, ставшие пилотными, — города Барнаул и Бийск, Первомайский район.

Согласно итогам мониторинга Минэкономразвития России по оценке выполнения требований по переводу предоставления государственных и муниципальных услуг в электронную форму Алтайский край находится на 8-м месте по государственным услугам, на 36-м месте — по муниципальным услугам.

Рейтингом Центра ИТ-исследований и экспертизы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Алтайский край отмечен среди лидеров (второе место после Санкт-

Петербурга) по числу услуг, представленных на портале с дополнительным сервисом. Реестр государственных и муниципальных услуг Алтайского края в настоящее время содержит сведения о 2,3 тыс. услуг, в том числе более 2 тыс. — муниципальных, включая предоставляемые администрациями сельских поселений. С реестром государственных и муниципальных услуг уже работают более 900 пользователей.

В результате работы по инвентаризации федеральных и региональных нормативных правовых актов проанализировано соответствие услуг, оказываемых органами власти и государственными учреждениями, действующим требованиям, что позволило добиться высокого уровня регламентации деятельности органов исполнительной власти Алтайского края в части взаимодействия с гражданами (94%). По данному показателю край находится на третьем месте в Сибирском федеральном округе.

Наиболее массовыми сферами предоставления государственных услуг в регионе по-прежнему остаются социальное обеспечение, образование, отношения в области труда и занятости, а также сельское хозяйство. За год органами исполнительной власти края предоставлено свыше 2 млн государственных услуг.

В целом в Алтайском крае отмечается высокий уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг. По данным мониторинга, сроки предоставления государственных услуг, установленные административными регламентами, в основном соблюдаются. Более того, 30% заявителей получают государственные услуги в сокращенные сроки.

Осуществление реформы одновременно на трех уровнях власти — федеральном, региональном и местном — является весьма сложной задачей. Но особенность российской ситуации состоит в том, что реформы проходят в условиях переструктурирования политической системы, поэтому другого пути просто нет.

Библиографический список

1. Послание Президента РФ 1998 // Правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru/>.

2. Дубровин Ю. Административные реформы в европейских странах // Государственная служба. — 2009. — № 4.

3. Гаман-Голутвина О. Административная реформа: отечественный и зарубежный опыт // Президентский контроль. — 2007. — № 5.

4. Послание Президента РФ 2004 // Правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru/>.

5. Об утверждении краевой программы «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение ка-

чества предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы»: Постановление Администрации Алтайского края от 07.2011 № 378 // Правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru/>.

6. Об утверждении программы «Снижение административных барьеров и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.garant.ru/>.