

«АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: НУЖНА ЛИ ПЕРЕЗАГРУЗКА?» КРУГЛЫЙ СТОЛ*

В Центре стратегических разработок 4 октября 2010 г. состоялся круглый стол, целью которого являлась экспертная оценка результатов и проблем проведения административной реформы в Российской Федерации.

На обсуждение были вынесены темы:

- Результаты административной реформы: ожидания и факты. Причины неудач: почему не сработали мероприятия административной реформы?
- Перезагрузка административной реформы: как использовать накопленный потенциал?
- Обсуждение результатов экспертного опроса по оценке результатов и проблем проведения административной реформы в Российской Федерации.

В работе круглого стола приняли участие представители (руководители и эксперты) федеральных и региональных экспертных и научных организаций, активно участвующих в проведении административной реформы; представители заинтересованных федеральных органов власти (Минэкономразвития России, Минкомсвязи России, Минрегион России, Минздравсоцразвития России, ФАС России).

Открыл заседание круглого стола **В.Н. Южаков**, руководитель проекта по административной реформе «Центра стратегических разработок»: Уважаемые коллеги, пять лет назад была принята концепция административной реформы в Российской Федерации, и уже, конечно, можно подвести итог тому, что было сделано, оценить, удалось ли нам продвинуться в решении поставленных задач и насколько. Конечно, у Концепции адми-

* Материал подготовил В.Н. Южаков.

нистративной реформы, принятой в 2005 г., было много истоков. Помимо действовавших и реализовывавшихся указов Президента РФ о системе и структуре органов исполнительной власти, о дерегулировании в экономике, в какой-то мере на формирование Концепции административной реформы повлияли и те обсуждения, которые происходили в 2004–2005 гг. в этих стенах.

Была, как вы знаете, проведена большая и непростая работа, о которой предлагаю сегодня поговорить.

Позвольте представить результаты проведенного нами экспертного опроса по оценке достижений и проблем реализации административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. по направлениям: управление по результатам, стандартизация, регламентация, оптимизация функций органов исполнительной власти, противодействие коррупции, повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Оценки реализации административной реформы происходили по двум позициям. Во-первых, по выполнению всего списка заявленных в концепции административной реформы мер, а во-вторых, по достижению заявленных целей и показателей результативности административной реформы. И то и другое – как в целом по административной реформе, так и по каждому из отдельных направлений. По реализации мер давалась оценка каждой из них, а также выводилась средняя оценка результата по каждому направлению.

Прежде всего, оценка того, *как происходило продвижение к достижению цели административной реформы 2006–2010 гг.* Самая низкая – 1,25 из 4 баллов – была дана за «повышение качества и доступности государственных услуг». Понятно, что здесь речь идет именно о достижении цели, а не о количестве затраченных усилий. «Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти» – 0,6 балла.

Более детально изучался вопрос о *повышении качества и доступности государственных услуг.* Здесь оценивалось выполнение всего комплекса мер. Примерно 50% отвечавших на вопросы считают, что продвинулись в незначительной мере. 9% считают, что в решении этой задачи продвинуться не удалось. Только 5% считают, что в основном продвинулись. 50% опрошенных считают, что мы продвинулись примерно на 50% в выполнении этих мероприятий. В данном случае речь идет не о продвижении к цели, а о совершении действий. То есть почти 50% намеченных мер были так или иначе реализованы. Другой вопрос – почему они при этом дали столь незначительное продвижение.

Ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. Продвинуться в решении этого вопроса не удалось – так считают 41% респондентов. По мнению 27% респондентов, продвинулись примерно на 50%; в незначительной мере – 32%. На вопрос «в основном продвинулись», что означает, в основном достигли,

ответили 0%. Еще раз подчеркиваю, что в этом случае речь идет не о достижении заявленной цели, а о выполнении мер, которые значатся в списке по этим направлениям.

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. В основном продвинулись, т.е. близки к решению, – так ответили 0%. Продвинулись примерно на 50% – 18% респондентов; в незначительной мере – 41%; совсем не продвинулись – 41%.

Это позиция участвовавших в обсуждении 25 экспертов, активно участвующих в разработке и реализации административной реформы. Мы сознательно избегали привлечения к ответам на вопросы представителей органов исполнительной власти. Там, очевидно, картина была бы несколько иной.

В совокупности оценка реализации мер административной реформы по всем направлениям такова: 42% считают, что Концепция реализуется, и 58% – что практически не реализуется.

Направление «управление по результатам», средневзвешенная оценка: 35% опрошенных считают, что меры реализуются, 65% – что не реализуются. Оценка управления по результатам происходила по двум разделам: первый – это внедрение механизма управления по результатам в органах исполнительной власти. Оценка – 1,6 балла из 4. Второй – внедрение результативных принципов управления подведомственными организациями, здесь оценка составила 1,2 балла из 4.

«Стандартизация и регламентация»: 45% опрошенных считают, что меры реализуются; 55% – что не реализуются. Реализация мер по данному направлению оценивалась по трем разделам: первый – предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров, оценка – 1,9–2 балла из 4; второй – стандартизация и регламентация – 1,6–1,7 балла; третий – предоставление информации о государственных услугах – приблизительно 0,9 балла.

«Оптимизация функций органов исполнительной власти»: по мнению 53% респондентов, меры не реализованы, 47% – реализованы. Оценка реализации мер по разделам этого направления такова: наиболее продвинутым оказывается повышение эффективности системы закупок для государственных нужд – 2,5 балла из 4; оптимизация реализации контрольных и надзорных функций – 1,7 балла; разработка и внедрение системы аутсорсинга административных и управленческих процессов – 1,6 балла; ликвидация избыточных и дублирующих функций ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 1,3 балла.

«Противодействие коррупции»: в 3 из 4 баллов была оценена разработка методики экспертизы нормативно-правовых актов на коррупциогенность. Разработка типовых механизмов государственного регулирования коррупционно опасных сфер деятельности – 2 балла. Разработка ведомственных и региональных антикоррупционных программ – 2 балла. Проведение экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов на коррупциогенность – 2 балла. Внедрение ведомственных антикоррупционных программ в федеральных органах исполнительной власти и органах испол-

нительной власти субъектов Российской Федерации – 1 балл. Напомню, что речь идет о совокупности мер, а не о достижении результатов.

«Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества»: в 2 балла из 4 была оценена разработка нормативно-правовой и методической базы по повышению информационной открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, и так же – приведение ведомственных Интернет-порталов в соответствие с общими требованиями по размещению информации о деятельности органов исполнительной власти в сети Интернет. По 1 баллу получили три раздела: 1) внедрение новых механизмов взаимодействия органов исполнительной власти и общества; 2) создание и внедрение механизмов раскрытия информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления; 3) создание и внедрение механизмов определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

«Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти». Здесь почти такой же результат, как с управлением по результатам: 62% опрошенных считают, что меры не реализованы, и только 38% полагают, что есть продвижение.

«Обеспечение административной реформы». Меры реализованы – так считают 42%, не реализованы – 58%.

Вывод из данного перечня цифр можно сделать следующий: в целом усилия по проведению административной реформы, т.е. количество действий, оценивается экспертами выше, чем само продвижение к ожидаемым результатам. То есть делается больше, чем получается в итоге. Предлагаю обсудить, почему так происходит – мы проявляем так много активности, а до цели все еще далеко.

М.В. Гусарова, специалист по вопросам управления в государственном секторе Всемирного Банка: Мы недавно проводили анализ, и сейчас как раз вышли показатели за 2009 г. Из шести международных показателей, которые сейчас используются (World governments indicator), в России с 2005 по 2009 г. наблюдается прогресс по показателю эффективности государственного управления. Прогресса не наблюдается по таким показателям, как верховенство закона и противодействие коррупции. Что касается эффективности государственного управления, то ее оценка складывается из экспертных оценок, оценок предпринимателей, граждан. Нужно смотреть по каждому показателю, из каких экспертных обследований он складывался.

В. Лысаков, лидер движения автомобилистов «Свобода выбора»: По листу 8 «Оценка показателей достижения целей административной реформы», вопрос принципиальный: насколько репрезентативен состав экспертов – 25 человек? Я понимаю, что это уважаемые люди, но субъективно, рассматривая эти графики, я чувствовал во многих случаях, что данные завышены. Например, здесь уровень издержек бизнеса на преодоление администра-

тивных барьеров – из 5 баллов 3 балла. Если спросить самих бизнесменов, то я думаю, что они из 5 баллов поставят 0 или -1, потому что уровень административных и фискальных нагрузок на бизнес объективно вырос.

В.Н. Южаков: Достоверность ровно в той мере, в какой эксперты (в данном случае бизнес не участвовал) задействованы в реализации самой административной реформы. При этом они не себя оценивают – они же не являются органами исполнительной власти, они скорее являются подсказчиками в этих делах, чаще всего их не слышат и не хотят в полной мере реализовывать их подсказки и предложения. В этом тоже одна из проблем.

Положительные оценки больше касаются именно выполнения набора намеченных мероприятий. Набор намеченных мероприятий в этом направлении был реализован. Получен ли результат – это второй вопрос, который и надо было бы нам в первую очередь здесь обсудить. Мне кажется, что у этого вопроса есть не только такой аспект, как, может быть, неправильный набор мероприятий; но и другой: были ли они последовательно реализованы, выполнялись ли они по существу или оставались мероприятиями для галочки?

Г.А. Томчин, Президент Ассоциации частных и приватизированных предприятий: Мне очень не хочется ругать административную реформу – существует очень много сил, которые хотели бы ее отменить, и именно в органах исполнительной власти, особенно в среднем звене.

В самом начале, когда обсуждалась концепция, создалось впечатление, что она встала с ног на голову. Сначала было желание сделать показатели, и здесь очень большую работу проводил Алексей Головков, потом – регламенты, а уже потом – саму структуру. Начали делать показатели, причем начали очень неплохо. Затем разработку системы регламентов передали на аутсорсинг консалтинговой структуре, которая занималась системами управления в бизнесе. Тогда уже было понятно, что так нельзя, потому что в бизнесе консалтинг создает регламент услуги начальнику, здесь же все наоборот – услуга оказывается клиенту, а не начальнику. После этого было проведено структурное разделение и быстро принято указом. Результат оказался такой, что сами ведомства, само среднее звено «съело» реформу. Могу привести интересный пример. Два года назад я присутствовал на торжественном заседании общественности, когда два федеральных ведомства – Росохранкультура и Роснедвижимость заключили между собой соглашение об обмене информацией. Его готовили два года! Соглашение об обмене информацией – два федеральных ведомства! Да еще там была масса пунктов об ограничении обмена информацией.

– Две недели назад было заключено соглашение между ФНС и Росрегистрацией.

Г.А. Томчин: Это показатель того, что провалилась концепция, и именно в своих деталях. Есть проект Постановления Правительства, в котором содержится 850 административных регламентов. При этом кон-

тактов человека с властью, типов контактов, мы насчитали 80. А в Законе написано, что регламент делается в пределах компетенции ведомства. То есть мы подчинили контакт человека структуре ведомства. Было ли продвижение? Да, но это продвижение было не в связи с реформой, а в связи с компьютеризацией.

Сегодня одно за другим отменяется то самое единственно правильное, что было заложено в эту административную реформу, – разделение полномочий между министерствами, между службами и агентствами.

Мне кажется, что именно заложенный тогда в концепцию порядок действий, исходивший из того, что исполнительная власть может сама себя отреформировать, и привел к тому результату, который мы сейчас имеем.

В.Н. Южаков: Прокомментирую одну фразу Григория Алексеевича. Она, на мой взгляд, является существенной для понимания ожиданий и фактов. Григорий Алексеевич упомянул для характеристики получателей государственных услуг термин «клиент». Я тоже долгое время на старте думал, что это подходящий термин, теперь же пришел к обратному выводу, что этот термин как раз совершенно неадекватный и отражает разницу между ожиданиями и тем, что мы в итоге получили. А именно: у государства появились клиенты, вместо свободных получателей государственных услуг или свободных организаций, бизнеса у которых есть выбор, возможность маневра при контрольно-надзорных мероприятиях. Мы получили клиента государства, который полностью зависит от навязанных ему услуг, от навязанных ему юридически значимых действий. Мне кажется, что мы должны признать в том числе, что не учли содержательную разницу между этими понятиями – «клиент государства» и «свободный получатель государственных услуг», «потребитель государственных услуг». Возможно, к этому стоит еще обратиться при последующем анализе.

Ю.А. Тихомиров, *Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения:* Как и Григорию Алексеевичу, мне не хотелось бы, конечно, бросать камушки в мешочек побед административной реформы, потому что мы заинтересованы в том, чтобы это явление не исчезло как процесс, имеющий свою завершенность. Мне кажется, мы сейчас из административной реформы создали нечто для павильона ВВЦ. Инструментально многое сделано хорошо, ЦСР и другие участники отработали великолепные инструменты измерения, оценки, самоанализа. Но плохо то, что на реформу смотрят как на нечто неизбежное, что должно где-то быстро исчезнуть. У меня нет ощущения, что комиссия по административной реформе учитывает многое из того, что готовят аналитики, и их рекомендации берутся на вооружение, например, при смене тех или иных органов. Мне кажется, коренной изъян того, что получается меньше, чем инструментально нарабатывается, в потере системного подхода.

Страна десятилетия живет без прогнозно-аналитических функций, мы не можем предвидеть, что будет в перспективе. А органы построены

по чисто субъективным моделям, на уровне Федерации, на уровне субъектов. И вопрос не в том, как нужно предотвратить вмешательство государства – государство, простите, не агрессор, который пришел на какую-то чужую национальную территорию. Мы без конца сражаемся друг с другом. Сегодня вы – государство, завтра вы – бизнес, потом вы пенсионер или студент. Мне кажется, что нужно четко определить, какие социально значимые функции должны осуществляться на федеральном, региональном, муниципальном и локальном уровнях.

А какой восторг вызывала методика Всемирного банка – суперпоказатели, мини-показатели – по принципу дерева целей. Но ведь не очень было понятно, специалисты признают управление по целям, а как обстоит с управлением по результатам? Кстати, бывший французский посол К. Бланшмэзон на прощальном приеме в посольстве сказал: «Нам, французам, очень нравится опыт вашего Госплана. Нет ли у вас книг, которые бы показывали, как он работал? Ведь и тогда, и сейчас вы планируете результат: сколько галстуков, сколько стаканов».

Мы сломали свои стратегические документы – «Россия-2020». Как только объявили эту реформу, т.е. стратегическое развитие, стали появляться другие документы, на двух- и трехлетние периоды и т.д. Проблема управления страной по стратегическим и тактическим целям требует другой системы управления.

Административная реформа началась, лихо началась. Мы должны сказать спасибо тем, кто занимался разработкой инструментария, потому что это громадные усилия и мужество. Желающих внедрять результаты очень мало. Но нужно обеспечить последовательность действий, их взаимосвязь.

С.Г. Маковецкая, программный директор ИНО «Общественный договор»: В рамках реализации административной реформы мы достаточно плотно занимались измерением того, как оценивают потребители государственных, административных услуг происходящие изменения. Ожидания от реформы были разные, и не было единства между теми, кто формировал текст Концепции административной реформы, и государственными администраторами, экспертами, эту Концепцию разрабатывавшими, а также гражданами и бизнесом, которые являлись получателями результатов и должны были быть активными участниками происходящих процессов. Поэтому и толкования разные.

Но если в целом говорить про реформу, то есть вполне позитивные изменения, я назову часть из них. Однако прежде следует отметить, что эти изменения носят спорадический характер, т.е. не распределены между ведомствами. Того, чтобы был достигнут минимальный уровень требований, которому соответствует каждое ведомство, нет ни внутри ведомства, ни по России в целом. У нас есть такие регионы, в которых продвижение более успешно, даже с экспертной точки зрения, и такие, где просто административная пустыня в отношении реформы. Самое главное, эти изменения, даже где они достигнуты, неустойчивы. Существуют зияющие белые пятна в административной реформе, связанные с тем, каким образом

обеспечивается полноценное участие граждан и бизнеса, т.е. получателей государственных услуг и лиц, участвующих в исполнении государственных функций.

Что касается элементов, которые, как мне кажется, можно рассматривать как успешные, – это соответствие предпочтениям получателей услуг и участие граждан и бизнеса в реализации реформы и настройке процедур и процессов. Мы должны отдать должное тому, что в административных регламентах стандарты комфортности значительно жестче, чем требования получателей услуг. Более того, сам инструмент, при котором формируется модельный пакет, – это стандарт комфортности, требования к тому, как пишет о себе ведомство в административном регламенте. Некоторые требования к информационному взаимодействию хороши, так как они позволили хоть отчасти преодолеть разрозненность при разработке регламентов на региональном и муниципальном уровне. Достойна поддержки идея о том, что должна существовать методика разработки административных регламентов и что чиновники, которые будут заниматься разработкой административных регламентов, должны пройти обучение.

Кроме того, в некоторых случаях мы имеем просто невероятные примеры того, как был преодолен ведомственный подход. Уже целый год мы, как и многие другие экспертные группы, занимаемся тем, что оцениваем комплексные государственные услуги, т.е. сложносоставные услуги, в которых участвуют не только отдельные государственные ведомства, но и отдельные муниципальные органы, учреждения и т.д. Здесь очевидна тенденция гармонизировать процесс, и это можно только приветствовать.

Наконец, обратите внимание на портал «Государственные услуги». Там есть очень удобный для получателя услуг сервис, где по каждой жизненной ситуации представлен список тех функций и услуг, которые он должен получить.

По среде взаимодействия гражданских и бизнес-организаций с органами власти все обстоит сложнее. Многие положительные практики через год-другой оставались как ненужные. Существовало зафиксированное Постановлением № 689 требование того, чтобы социально-проблемные услуги в обязательном порядке при разработке регламентов и стандартов подлежали независимой экспертизе. К сожалению, этот благоприятный элемент сейчас ушел. Объединенная рабочая группа, осуществлявшая мониторинг реформы и в том числе мониторинг деятельности органов исполнительной власти по внедрению административной реформы с привлечением граждан и бизнеса, не работает уже год. Или есть еще такие прекрасные примеры того, как ОПОРА работала с Высшей школой экономики по платным услугам, и экспертные совещания, которые экспертные группы проводили с НКО и бизнесом по всей России. Наши технологии – контрольные закупки, массовая потребительская обратная связь, оценка государственных органов, качества государственных услуг и функций – это все тоже положительный элемент.

Наконец, идея, связанная с тем, что нужно идентифицировать гражданских экспертов, которую мы начали реализовывать в 2008 г. Мы даже пред-

ложили Минэкономки панель экспертов в 40 субъектах Федерации. Были идентифицированы 25 экспертов – это представители бизнес-ассоциаций, торгово-промышленных палат, гражданских организаций, правозащитных организаций, юридических ассоциаций. Это были люди, которые имели опыт взаимодействия с органами власти и в этом смысле готовые делать что-то не на уровне самосожжения или борьбы с кровавым антинародным режимом. Эта панель была создана, но ни разу не была актуализирована.

Существуют и элементы пиара реформы, хотя и очень слабые. Вспомнить, к примеру, буклеты, где с помощью комиксов объяснялось, как гражданин должен получать эти самые услуги. Есть библиотека методик. Наконец, нужно сказать, что работают и находятся в постоянном взаимодействии вполне независимое экспертное сообщество, консалтинговые фирмы, гражданские организации и т. д. Это те элементы, которые, как мне кажется, вполне можно использовать. У нас образовалась целая сеть некоммерческих организаций, которые имеют в своей деятельности устойчивый модернизационный пакет в отношении нового государственного менеджмента, что несомненный плюс.

У нас есть плюсы, но есть и минусы, которые заключаются в следующем. Для кого-то это был технологический план совокупности мероприятий. Мероприятия почти все выполнены или выполнены в какой-то мере. Для кого-то это был цивилизационный прорыв, стремление создать профессионального чиновника и активного, ответственного получателя услуг. Этого, конечно, не случилось, в том числе потому, как мне кажется, что жизнь чиновников, даже адептов административной реформы, такова, что 80% своего времени они тратят на то, чтобы исполнять приказания непосредственного начальника, а ни на какое управление по результатам, ни на регламентацию и т.д., так устроен государственный аппарат. А есть и такие, кто решительно сопротивляется административной реформе, потому что несут по роду своей деятельности основные риски. Баланс не был найден.

Кроме того, существует проблема так называемых аутичных зон. К таким зонам я отнесла элементы среды взаимодействия, стандарты, которые были поглощены административными регламентами. Аналогично тому, как если бы инструкция по сборке стиральной машины поглотила инструкцию по ее использованию.

В заключение хочу сказать, что, хоть граждане и бизнес невысоко оценивают прогресс, он все же есть. К сожалению, сформировавшиеся элементы сейчас находятся в страшном дисбалансе. А основная проблема реформы связана с внутренним сопротивлением административного аппарата, и есть опасность, что она может оказаться незамеченной, и даже те успешные инструменты и элементы, которые уже существуют, так и не будут освоены.

В.Н.Южаков: Наверное, многие из событий и результатов административной реформы подпадают под известную формулу: стакан или наполовину пуст, или наполовину полон в зависимости от того, как на него взглянуть. В этой связи я к вашим словам добавил бы следующее. Помимо

конкретики в позитив можно записать и то, что существенные подвижки происходят в организационной культуре самих чиновников. Я здесь сказал, что плохо, что мы сформировали отношение к получателям государственных услуг не как к свободным потребителям, которые могут выбирать и т.д., а как к клиентам, которым навязываются услуги. Но к этому же «стакану» можно отнести и по-другому.

Когда мы начинали эту работу в 2004–2005 гг., абсолютное число чиновников категорически не принимали саму формулировку «государственные услуги». Они возмущались: «Мы реализуем властные полномочия!». Сегодня ситуация изменилась. Пусть многие формально, но все же принимают то, что государство должно предоставлять некие услуги. Закон об административных регламентах встретил на своем пути определенное сопротивление. Следовательно, пусть не так быстро, как хотелось бы, но меняется организационная культура. Лучшим результатом был бы факт реализации этого Закона. Конечно, было бы лучше, если бы в этом Законе было прописано, что приоритетными являются стандарты, а не административные регламенты. Поскольку из текста Закона не ясно, какими должны быть требования к стандарту, а какие – к регламенту.

Для большинства наших партнеров в государственных органах в 2004 г. было вообще за гранью понимания то, что процесс государственных функций должен быть упорядочен, урегулирован, оптимизирован. Теперь для многих это стало очевидным. Конечно, мы можем сколько угодно совершенствовать и оптимизировать процедуры, это будет бессмысленно, если не достигается улучшения результата, собственно то, ради чего все и происходит. И все же нельзя игнорировать то положительное, что было сделано, и отталкиваясь от чего нужно идти дальше.

А.А. Штерман, член общественного совета при Минрегионе России: Когда мы у себя смотрели, что такое административная реформа и как она организована, то обратили внимание на интересный факт – она бессубъектна. Что я имею в виду? Мы знаем, что все прошлые реформы проводились кем-то. Были реформы Петра, реформы Сперанского, Столыпина и др. Чья это реформа? Кто отвечает за результат? Это первый вопрос, который возникает.

В статье Гавриила Попова про реформы Александра II меня поразила одна очень сильная мысль о том, что бюрократ, защищающий новое, представляет собой не менее грозную силу, чем бюрократ, отстаивающий старое, в силу того, что он тоже профессионал. Второй вопрос: кто у нас нынешние бюрократы? Для меня понятие «бюрократ» неотделимо от понятия «человек с высокой управленческой культурой». Если посмотреть на аппарат наших министерств – на специалистов, я не беру заместителей руководителей департаментов и выше. Где у нас бюрократы? Прервалась замечательная традиция русской бюрократии, которая шла от царской государственной службы через ЦК КПСС, когда люди были профессионалами, с которыми можно было работать. Сейчас профессионалы есть, но их очень немного. Поскольку бюрократы должны были реорганизовать бюро-

кратов, отсутствие тех, кто будет реализовывать эту задачу, подчеркивает ту самую бессубъектность, о которой я говорил.

Третий вопрос: что означает, что оценка усилий выше, чем оценка результатов? Для меня как специалиста по управлению, который постоянно работает в рамках конкретных реорганизационных управленческих проектов, ответ совершенно ясен – делается не то. Мы затрачиваем определенные силы, осваиваем какие-то средства, а результата не получаем. Зато мы, как правило, получаем совершенно жесткий вопрос от заказчика: «За что я вам плачу деньги?». Такая постановка вопроса очень сильно мобилизует. Это в науке отрицательный результат – это тоже результат. Так ли в управлении? Поэтому, как мне представляется, важно определиться в том, чья это реформа, какие силы и средства нам нужны для того, чтобы ее реализовать, добиться более оптимистичного результата, чем тот, который мы сегодня имеем.

С.И. Бертуш, главный научный сотрудник Департамента обеспечения безопасности дорожного движения МВД РФ: Нет сомнения в том, что административная реформа нужна. Уверен, что никто из присутствующих здесь не сомневается в необходимости, целесообразности ее проведения, тем не менее для всех очевидно, что реформа начинает «пробуксовывать». Следовательно, наша задача – предметно и глубоко разобраться в причинах «пробуксовки» административной реформы и наметить комплекс необходимых мер.

Я считаю, что необходимо усиливать правовую, или процессуальную, составляющую административной реформы. По сути она начала осуществляться, в частности реформа органов исполнительной власти, с принятием Указа Президента №314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в котором и была учреждена трехзвенная структура федеральных органов исполнительной власти. Сомнений в том, что переход на трехзвенную систему был нужен, не возникает, но анализ этой структуры с точки зрения функций, видов органов исполнительной власти показал, что здесь с самого начала допускалось смешение функций. Дело в том, что за каждым видом органов исполнительной власти – министерствами, государственными службами, агентствами – был закреплен отдельный вид действия. Однако с самого начала допускалось смешение: одна треть министерств осуществляла функции по контролю и надзору, более половины федеральных служб осуществляли функции по нормативно-правовому регулированию, по государственному управлению имуществом, а федеральные агентства осуществляли функции и министерств, и федеральных служб. Это не могло не сказаться отрицательно на результатах деятельности этих органов и на концептуальном решении вопроса.

За федеральными службами закреплена функция по контролю и надзору, но она никак, ни в указе Президента, ни в других нормативных актах, не регламентирована. Очевидно и с правовой стороны, и с практической, что контроль и надзор – это совершенно разные виды деятельности. В указе

Президента, в иных нормативных актах они никак не разграничены. «Контроль» – это более широкое понятие. Если надзор ограничивает свою деятельность проверкой законности деятельности поднадзорного субъекта, то контроль включает и проверку целесообразности деятельности наряду с проверкой законности. Отсутствие разграничения понятий «контроль» и «надзор» в деятельности органов оказывает на нее неблагоприятное влияние.

Аналогичный вопрос по государственным услугам. Да, в указе есть государственные услуги, которые как функция закреплены за федеральными агентствами. Принят Федеральный закон, о котором мы сегодня говорили, от 27 июля 2010 г., «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Но давайте разберемся, что есть государственная услуга. Здесь следует признать, что федеральный закон концептуально принял позицию, определяющую государственную услугу через функцию государственных органов. На мой взгляд, это абсолютно неверно. Дело в том, что услуга имеет место тогда, когда у гражданина или организации, получающих услугу, есть возможность выбора. Нам же предоставляется так называемая навязываемая услуга. И это тоже сказывается с точки зрения конечной цели на результатах административной реформы.

Конечно, должны быть пересмотрены результаты реформы с точки зрения конечных показателей, которые должны быть индикативными. Должны оцениваться результаты деятельности тех органов государственной службы, которые устанавливают регулятивные показатели для деятельности негосударственных организаций. Например, в Канаде для органов управления транспортом введены такие показатели: если с момента вызова такси до момента его приезда прошло более 15 мин., то дается оценка об отрицательной работе государственной службы, соответствующего ее органа, в ведении которого находится транспорт. В этой связи предложение такое: индикативные показатели, о которых мы говорим, которые заложены, в том числе, в Концепции административной реформы, должны быть уточнены, их нужно сделать более конкретными.

Г.А. Томчин: Относительно понятия «государственная услуга». Говоря о свободном выборе, мы вышибаем основное из административной реформы. Зарегистрироваться, получить паспорт – это свободный выбор? С одной стороны, он не свободный, а с другой стороны, не хочу – не получаю. Получить разрешение на тот или иной вид деятельности – это свободный выбор или нет? Свободный, я могу не заниматься этой деятельностью. Но это услуга. Согласование инвестиционного проекта по всем видам – это услуга. И только тогда мы как-то оптимизируем государственные органы, когда мы на эти услуги введем жесткие регламенты. Причем регламент будет сквозной или комплексный.

Это хорошо, что мы ввели понятия «административный регламент услуги», «стандарт услуги», и очень плохо, если мы сейчас выкинем «функции государства по отношению к гражданину». Если мы из услуг выкинем функции, можно сказать, что реформу закрыли. А как они будут называться, мне как гражданину абсолютно все равно.

С.И. Бертуш: В данном смысле чисто юридически речь идет о выполнении функций государственного органа. Наряду с этим должны быть регламенты (и они есть) выполнения государственных функций. Но услуга по своей сути предоставляет гражданину возможность выбора или организации. Поэтому я предлагаю просто дополнительно к государственным услугам (то, о чем вы говорите) ввести другую градацию.

В.Н. Южаков: Я вынужден напомнить, что эта дискуссия здесь продолжается с 2004 г. Теперь, мне кажется, мы уже можем прямо и четко сказать, что государственная услуга – это просто разновидность государственных функций, и в этом качестве она и должна развиваться. Это не нечто побочное наряду с собственно государственными функциями, это одна из ключевых государственных функций. Надо еще вспомнить, о чем всегда говорилось и что ныне теряется в потоке принимаемых решений, что государственной услугой является не выдача бумажки – не выдача паспорта, справки, какого-то разрешения на что-то, а получаемое с помощью этой бумажки подтверждаемое, устанавливаемое право. Услуга государства и состоит в том, что оно с помощью этой бумажки подтверждает ваше право на что-то или устанавливает или изменяет это право. Поэтому это услуга.

М.В. Паршин, заместитель Директора Департамента государственного регулирования Минэкономразвития РФ: Я продолжу тему про функции и услуги. Мы в своей работе сейчас их развели, и получилось несколько групп. Мы это сделали, поскольку нужно было как-то дальше работать с административными регламентами, в связи с переводом услуг в электронный вид и т.д. Вот что получилось. Это государственные услуги в контексте 210-ФЗ. У них несколько очень простых идентификаторов. Услуга, во-первых, предоставляется непосредственно органом государственной или муниципальной власти (или внебюджетным фондом, как вариант); во-вторых, реализуется в рамках его функционала; в-третьих, инициируется запросом получателя.

Деятельность, которая часто рассматривается как контрольно-надзорная, например выдача разрешений, по своей сути, если она реализуется в интересах и по заявлению гражданина или юридического лица, является услугой, а следовательно, подпадает под действие 210-ФЗ и реализуется в бюрократическом порядке. Система со скрипом, но работает. Напрямую не подпадает под 210-ФЗ работа с обращениями граждан, это 59-ФЗ. Мы считаем, что эта услуга тоже должна регулироваться 210-ФЗ, но сейчас нет корреспондирующих норм между этими законами. Их выработка – это наша ближайшая задача. Может быть, в связи с развитием системы досудебного обжалования мы инициируем соответствующие изменения законодательства.

Следующая группа функций – контрольно-надзорные. Этот список делится на две большие группы. Первая – это то, что регулируется 294-ФЗ, вторая – то, что им не регулируется. Здесь в отличие от услуги в лице государственного органа и соответствующего служащего государство прихо-

дит к гражданину или предпринимателю и реализует проверку. Едва ли она производится в интересах гражданина, поэтому мы услугой ее не называем. Под 210-ФЗ эти функции не подпадают. Мы сейчас вносим изменения в 294-ФЗ и в отраслевые законы, которые определяют наконец необходимость данного административного регламента. Так что органы прокуратуры с 1 января уже не смогут прийти с проверкой, не показав административный регламент этой проверки. Сейчас на повестке дня принятие около 120 из 200 административных регламентов. Это 294-ФЗ, и отдельные законы – исключения из данного Закона.

Вот три группы: услуги, обращения граждан и контрольно-надзорные функции в части проверок, на которых и надо концентрировать внимание. По всему остальному, чем занимается орган, не имеющему прямого отношения к внешнему получателю, даже не надо административные регламенты писать, чтобы не плодить очередные документы в большом количестве. Иногда трудно и, главное, контрпродуктивно регламентировать деятельность, например, по подготовке нормативно-правового акта. Мы предлагаем их пока в реестр не включать, оставить на откуп федеральным органам власти.

Мы наконец подсчитали федеральные функции и услуги, те, с которыми надо работать – писать регламент, формировать стандарт, включать в реестр, переводить в электронный вид. Их сейчас 851. Мы также подготовили примерные региональные и муниципальные перечни: региональных – 116, муниципальных около 60. Естественно, регион может придумать себе какие-то свои полномочия, но в любом случае они должны быть в рамках законодательства, дальше уже можно дробить, агрегировать.

Из этих 851 федеральной функции и услуги 57% уже в реестре, соответственно, и на портале государственных услуг в разных стадиях перевода в электронный вид; 450 уже имеют административные регламенты.

Мы сегодня говорили о прогрессе, а куда мы, собственно, продвинулись? Теперь можно спросить: почему стандарты есть только на 10 услуг из 20? Мы считаем, что на 95% мы их зарегламентируем, включим в реестр структурированное описание, т.е. заложим базу для дальнейшей работы. Сама по себе регламентация в подавляющем большинстве случаев не оптимизирует услуги, но это необходимый этап для дальнейшей работы.

Если говорить о воплощении и результатах и сегодняшнего обсуждения, и всей нашей работы, у нас есть вполне формальное, бюрократическое поручение внести программу по совершенствованию государственного управления, направленную на две цели – качество услуг и снижение административных барьеров, – до 10 декабря в Правительство. Мы выполним эту задачу. Что будет в ней написано, это зависит от всех нас, от активности, от эффективности этой деятельности. Программа должна быть, с одной стороны, достаточно глобальная, с другой стороны, очень конкретная, чтобы потом можно было оценить эффект в каких-то пределах. Пять лет назад мы находились на принципиально ином уровне понимания того, что предстоит делать. Принятый тогда документ – это было все, что мы могли сделать на тот момент. Сейчас документ может и должен быть ка-

чественно иным. Прежде всего надо ответить на вопрос: как эта программа корреспондируется на уровне целей и на уровне механизмов с другими программами?

О.В. Александров, начальник отдела аудита результативности бюджетных расходов, Ответственный секретарь Комиссии по проведению административной реформы в МПР России и подведомственных федеральной службе и федеральных агентствах. Департамент экономики и финансов Министерства природных ресурсов Российской Федерации: Это статус государственной программы в рамках новой бюджетной реформы? Статус федеральной целевой программы? Или какой-то другой?

М.В. Паршин: Мы пока еще не решили, это будет зависеть от того, что мы хотим и какие инструменты нам будет давать тот или иной статус программы. Если она будет нам нужна в виде государственной программы, а это будет вытекать из целей, задач и мероприятий, она будет государственной программой. Если мы хотим, чтобы она была федеральной целевой программой, она будет федеральной целевой программой. Это же инструмент, он напрямую не влияет на то, что мы хотим сделать. Мне кажется, что реализация административной реформы в понимании плана была, в том числе, успешной потому, что мы не были зажаты рамками, допустим, ФЦП. Все хорошо для своих целей. ФЦП удобно для одного и не удобно для другого.

Основная проблема как раз была связана с тем, что бюджетная реформа, реформа разграничения, передачи полномочий, в том числе судебная реформа не были скоординированы между собой. Совершенствование государственного управления должно в себя включать совершенствование бюджетного процесса, потому что это часть управленческого процесса. Разграничение полномочий, передача функций на уровень органов власти субъектов федерации, на муниципальный уровень должна быть обязательно связана с оптимизацией функций. Также как и вопросы государственной службы. Совершенно правильно говорили, что параллельно шли две реформы.

По государственной службе Указом Президента была принята отдельная программа. Административная реформа шла своим чередом. А на самом деле все это очень связанные вещи, так же как и сейчас все это будет связано с внедрением программного принципа управления. Сейчас уже в основах государственной службы должна поменяться терминология – служащий нанимается для реализации программ, а не для исполнения функций, потому что других расходов с точки зрения государственного управления по программам просто не будет. Не на функции, а только на программы, исходя из принятой концепции реформирования бюджетного процесса на следующий период.

По направлениям хотелось бы прокомментировать. Что касается итогов реализации мер. Первое направление по оптимизации функций органов исполнительной власти. Очень много сделано. Была комиссия по

оптимизации функций, шел процесс оптимизации контрольно-надзорных функций. С одной стороны, есть положительные результаты – произошло сокращение и оптимизация, но в то же время численность государственных служащих в результате оптимизации функций за этот период выросла, и на федеральном уровне, и на уровне субъектов федерации, и тем более на уровне местного самоуправления.

– Она выросла не в результате оптимизации функций, она просто выросла.

А должна была в результате оптимизации снизиться. Есть и другие издержки. Допустим, по откликам коллег из Росприроднадзора, инспекторы, которые браконьеров ловят, ничего не могут сделать для задержания браконьеров без прокуратуры. А почему, собственно, они должны ловить и предъявлять постановление прокурора в лесу какому-то браконьеру? Мы лишили госслужащих прямого исполнения функций. Мало того, что есть еще дублирование. Получилось так, что мы оптимизировали контрольно-надзорные функции органов исполнительной власти и сделали дублирование с органами прокуратуры. И те и другие занимаются надзором за соблюдением законодательства. Мы сузили оптимизацию функций только до органов исполнительной власти, а прокуратура таким органом не является.

Что касается стандартизации и регламентации. Положительный момент здесь тот, что стандарты, регламенты приняты. Была проведена большая работа, но очень поздно произошло понимание того, что все административные регламенты еще нужно переводить в электронный вид, и многое приходилось потом переделывать.

Что касается модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти. «Электронным правительством» занимается отдельная комиссия. Комиссия же по административной реформе не занимается вопросами электронного правительства, вероятно, потому, что разные департаменты курируют эти направления.

Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Здесь прогресс все-таки есть. А что касается управления по результатам, очень хорошо, что в итоге была принята Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 г. Мы ее приняли, и все забыли, что цели поставлены до 2020 г., есть конкретные показатели, но никто концепцию не мониторит. Ни в Посланиях Президента, ни в Бюджетных посланиях ничего не говорится о том, каким образом мы реализуем эту концепцию долгосрочного развития, исходя из указанных в ней целей, задач и показателей. Мало того, она была принята распоряжением Правительства, а не Указом Президента. Мы заранее оставили ее как обычный документ, нивелировав тем самым статус документа, где определены цели страны.

Е.А. Абросимова, *содиректор Программы поддержки гражданского общества «Диалог» АЙРЕКС*: Я хотела бы дать комментарий относительно причин неудач. Одной из причин, которая здесь в разных примерах при-

водилась, является то, что у нас есть замечательный закон, а вот правоприменительная практика, т.е. то, как он реализуется, совершенно никуда не годится.

С точки зрения и теории, и правоприменения здесь важным моментом является следующее. Для государства, когда речь идет об административной реформе, это функция, но для гражданина – это решение его проблем. Собственно, поэтому возникает тема о зоне комфорта в административных регламентах, связанная именно с государственной услугой. Наш потребитель, которого мы не называем клиентом, потребляет услугу, он решает свои проблемы, и ему нужен не просто результат – выдача документа, но и определенная, связанная с этим деятельность. Здесь возникает вопрос: как в административной реформе реализуется взаимодействие государства и граждан?

Первое, о чем можно сказать по итогам пяти лет реализации административной реформы, это то, что деятельность, описанная в документе, была реализована, процесс происходил. В этом смысле надо сказать, что и общественные советы были созданы, многочисленные рабочие группы работали, давались предложения по изменению административных регламентов во всех ведомствах и т.д. Но сейчас уже является нормой, когда государство говорит: «Спасибо за предложения. Но кто вам сказал, что они будут учтены?», и та деятельность, которая ожидалась в результате административной реформы, отличается от той, что была предложена и закреплена в документах.

Чем вызвана еще одна неудача, которая, как мне показалось, здесь еще не называлась. Люди, получившие некачественную государственную услугу, не могут никуда жаловаться, потому что они не знают процедуры обжалования действий, а если и знают, то этот процесс настолько бюрократически запутан, что они не в состоянии воспользоваться своим правом на получение качественной услуги после того, как получена некачественная. А значит, граждан в отношении административной реформы необходимо не только просвещать, не только рекламу делать, но и обучать, как взаимодействовать с государственными служащими, потому что у нас патронатная система государства, а она настолько в крови даже у молодых людей, что перевод на клиентоориентированный подход возможен только у представителей нового поколения, и то часто они воспринимают его так: «Да, мы можем получить эту же услугу у бизнеса или у частного сектора, но мы не имеем права, когда по другую сторону находится государство».

В.Н. Южаков: Взаимодействие с гражданами – это отдельное направление в административной реформе. Когда готовилась Концепция административной реформы, речь шла о том, что все направления административной реформы взаимосвязаны, взаимозависимы и не реализуемы одна без другой, в том числе без развития взаимодействия с гражданами и их организациями. На самом деле приходится констатировать, что формально возможность такого взаимодействия установлена, а фактически результат его очень незначителен, поскольку на усмотрение органов власти остается

учет оценок и мнений, высказанных в ходе взаимодействия. Это, на мой взгляд, является признаком более общей ситуации, связанной с рядом других направлений, когда декларация о намерениях хороша, а выполнение ее полностью дискредитирует.

Почти так же складывается ситуация с антикоррупционной экспертизой. Мы вынуждены констатировать, что в отношении этого направления административной реформы сделано меньше всего, и то, что сделано, в наибольшей степени формально.

М. Герасимов, Ассоциация молодых предпринимателей: Первое. Хотелось бы, когда мы говорим о результатах проводимой реформы, чтобы все-таки мы рассматривали эти результаты не только с точки зрения оценки экспертов. Очень бы хотелось видеть исследования того, как население воспринимает результаты реформы, как оно их оценивает.

Второе. Мы ни разу не говорили о региональном аспекте. Административная реформа во многом реализуется в регионах, а ситуация там неоднородна. Есть регионы, где население в большей степени удовлетворено уровнем управления, они на себе испытывают улучшение качества оказываемых государственных услуг.

Третье. Мы можем написать любые самые замечательные, самые правильные регламенты, но если человек, который непосредственно исполняет эту функцию в рамках регламента, не будет мотивирован на ее качественное выполнение, то ничего не будет работать. В то же время даже если у конкретного чиновника нет конкретного регламента, но он себя ощущает как слугитель народа, то он будет гораздо более эффективен на своем месте. И вот вопрос: а есть ли какие-то инструменты или рычаги, которые бы влияли непосредственно на человека, который выполняет ту или иную функцию?

С.Г. Маковецкая: Конечно, критическим ресурсом для реформы является достаточное количество ответственных исполнителей и разумных, доброжелательных администраторов, которые могут корректировать процесс. У нас это проблема. По сути, административная реформа использовала все три направления воздействия – персональное, институциональное и технологическое.

Начнем с технологического. Что это? Мы точно знаем, что в голове у чиновников происходили иногда совершенно невероятные тектонические сдвиги, когда они наконец-то понимали, с помощью каких именно работ они производят ту или иную функцию. Как раз для этого и нужна была регламентация.

Что касается институционального направления. Чиновник постоянно находится в конфликтогенном поле взаимодействия с получателем услуг, который все время «приходит не туда, не в то время и не с теми документами». А человек, который приходит, которого мы защищаем, говорит: «Я не понял. Они все время сидят не в тех кабинетах, принимают не в то время, требуют не те документы, которые нам только что назвали по телефону».

Конечно, нужно институционально включить механизм enforcement'a, потребительского принуждения к исполнению правил. Для этого потребитель должен понимать, что он должен делать, для этого должны быть административные регламенты. Но пусть будет к ним и простое приложение для получателя с объяснением того, что он может получить, и он это будет требовать.

Наконец, взаимодействие с бизнес-ассоциациями, с потребителями. Пусть будут, например, губернаторские карточки качества, когда человек может взять книгу жалоб и пожаловаться на чиновника. Человек не дойдет ни до прокуратуры, ни до межведомственной комиссии, некогда ему. Персональное обучение чиновников, мотивирование их, объяснение того, что то, чем они занимаются, это не рутинная, а действенная и взаимодействующая по правилам. Конфликтогенность можно уменьшить, только раскрываясь, делаясь прозрачным.

С. Васильева, доцент кафедры конституционного и административного права Государственного университета – Высшей школы экономики: Невозможно сделать административную реформу без политической. Юрий Александрович сказал, что административная реформа – это голова по отношению к пенсионной реформе, гражданской службе и т.д. Голова – это политическая реформа, от которой идет уважение к гражданам со стороны власти.

В.Н. Южаков: Мы в жизни имеем дело не только с государственным административным управлением, но и с публичным управлением. Пора бы нам научиться говорить не о государственном управлении, а о публичном управлении, тогда бы сюда автоматически включались проблемы политической реформы. Давайте не будем уходить в эту сторону, это важная, смежная тема, но мы в большей степени говорим о государственном управлении как о государственном административном управлении в рамках административной реформы.

Я попробую сделать некоторое резюме по всем направлениям.

1. Управление по результатам. Что можно считать главным достижением всей активности в этом направлении? Наверное, все, кто сталкивался напрямую с государственными органами при подготовке административных регламентов, при проведении мероприятий управления по результатам, подтвердят, что в самом начале невозможно было добиться понимания того, что является результатом их работы. Сегодня большая часть работников госорганов хотя бы суть этого вопроса понимают. Другое дело, что в итоге показатели результативности не состыкованы с конечными результатами деятельности тех или иных государственных органов, не доведены до уровня должностного регламента и до показателей деятельности конкретного чиновника, а значит, до его мотивации к эффективному достижению результатов.

Не все результаты внятно сформулированы и в отношении государственных услуг, где на первый план в качестве результата выходит получае-

мая бумажка, а не право, которое с помощью этой бумажки устанавливается или корректируется. Так же дело обстоит и с контрольно-надзорными функциями, где результат – это по-прежнему акт проверки, а не изменение в регулируемой сфере деятельности. Тем не менее определенные механизмы здесь создаются, в том числе благодаря усилиям смежников по реформированию бюджетного процесса, где новые решения по повышению эффективности финансирования создают определенные предпосылки с помощью государственных программ и заданий для повышения роли не сметы, а результата работы.

2. Стандартизация и регламентация. Если говорить об уровне организационной культуры, то результат очевиден: большая часть чиновников сегодня понимают, что они должны ориентироваться на потребителя, учитывать его оценку государственных услуг и стремиться к улучшению их качества.

Разработаны стандарты государственных услуг, разработаны административные регламенты их исполнения. Здесь вторая подвижка, связанная с изменениями в организационной культуре, – это понимание важности процедур, важности оптимизации процессов, реинжиниринга для того, чтобы обеспечить качественное исполнение государственных функций или предоставление государственной услуги.

Обратная сторона – стандарты тонут в регламентах. Стандарты оказываются настолько низкого уровня, что вместо того, чтобы повысить качество услуг, они дублируют существующее положение дел. Отсутствует отработанный механизм обратной связи от гражданина, от организации, от потребителей к производителю государственных услуг. Положено, что должны учитываться мнения, проводиться опросы, но это все тоже пока только нарабатывается. В одних регионах, органах власти этот механизм утвердился, а в других – нет.

3. Противодействие коррупции. Это тема для отдельного обсуждения. Главное, что все основные мероприятия намечены, но пока слишком велика степень непоследовательности их реализации, чтобы говорить об их большой эффективности.

4. Оптимизация функций органов исполнительной власти. Сегодня в оптимизации функций выделены главные моменты: снижение издержек граждан и организаций на получение тех или иных результатов, государственных услуг; участие в исполнении государственных функций. Это правильно, но при этом в стороне оказался исходный вопрос оптимизации функций органов исполнительной власти – нужны ли эти функции? Теперь, когда мы подсократили эти функции, надеюсь, станем улучшать исполнение оставшихся. И все равно, вопрос по обоснованию состава предоставляемых государственных функций и государственных услуг еще не закрыт.

5. Повышение эффективности взаимодействия органов власти и общества. Формально вроде бы везде участие граждан и их организаций декларируется, но учет их позиций не гарантирован никакими конкретными механизмами. Мне кажется, есть ресурсы, которые позволяют в

рамках административной реформы добиться большей степени учета позиции граждан и их организаций, в том числе потребителей государственных услуг.

Кстати, в вариантах Закона «Об административных регламентах и стандартах государственных услуг» были детально прописаны механизмы учета мнений граждан, однако они все пропали, оказались невостребованными, не вошли ни в Закон о государственных услугах, ни в другие нормативно-правовые акты. Это уже вопрос о том, как административная реформа смыкается с политической волей, обстановкой, реформой и т.д.

6. Модернизация информационного обеспечения органов исполнительной власти. Здесь, пожалуй, можно констатировать только одно: с 2005 по 2009 г. подвижка была очень маленькая. Например, в Законе о стандартах государственных услуг прописано очень важное нормативное требование о запрете истребовать информацию от граждан и организаций, если она есть в системе органов власти. Но пока реализации этой нормы мы не видим.

У нас есть утвержденные Правительством пять стадий освоения информационных технологий в отношении государственных услуг, исполнения функций, они очень медленно, но осваиваются. Во всяком случае, здесь ясно, в каком направлении все будет происходить. Вопрос только один: не окажется ли так, что реализация мер по электронизации деятельности госорганов в отрыве от административной реформы снова начнет работать на железки, на программы, а не на повышение качества государственных услуг и улучшение исполнения государственных функций.

7. Обеспечение административной реформы. С одной стороны, факт состоит в том, что у нас есть правительственная комиссия по административной реформе, есть заинтересованные ведомства, которые в этом участвуют, – Минэкономразвития, Минкомсвязи, Минрегион. Главную роль играет Минэкономразвития. С другой стороны, приходится констатировать, что существуют точки соприкосновения со смежными реформами, где власти у субъектов административной реформы не хватает.

Кроме того, несмотря на все призывы, по-прежнему административная реформа, как и вообще реформирование госуправления, остается делом самих государственных органов. Конечно, сейчас и РСПП, и «ОПОРА РОССИИ», и другие организации бизнеса и потребителей по мере сил участвуют в формулировке решений по административной реформе, подготовке предложений, в какой-то степени – в контроле за ходом выполнения решений. Но все равно получается так, что не они играют ключевую роль и не их интересы являются доминирующими. Они в лучшем случае здесь могут оказывать некоторое влияние. Дальнейшая цель, мне кажется, должна состоять в том, чтобы они все-таки определяли потребность в административной реформе. Поясню. Например, почему стандарты всегда принимаются на минимальном уровне? Потому что: а) денег нет, б) ведомство старается минимизировать свои собственные усилия. Оно само пишет стандарты. А давления на ведомства никакого реального нет.

Не потребитель определяет уровень этого стандарта, а тот, кто является ограничителем повышения уровня стандартов.

И последнее. На старте мы все время говорили, что успех административной реформы зависит от того, насколько агрессивной она будет, насколько агрессивным будет ее маркетинг, продвижение, насколько она активно будет привлекать своих сторонников. Да, информация об административной реформе есть, расширяется круг ее участников, но она по-прежнему воспринимается большинством как некое внешнее обстоятельство их жизни, а не как собственный интерес.

Предлагаю обсудить, почему не сработали мероприятия административной реформы в той мере, в какой ожидалось, почему возникли те проблемы в реализации административной реформы, о которых мы говорили.

А.О. Лебедев, АНО Центр публичных реформ: Я бы выделил причины как глобального характера, так и микропричины, о которых тоже необходимо сказать.

Во-первых, любая полномасштабная реформа, в том числе такая гигантская, как административная реформа, не может проходить без политической поддержки, которая должна осуществляться не только на самом начальном этапе – принятие решений, фиксация их и т.д., но и на всем протяжении процесса реформирования. Эта поддержка должна быть как при принятии решения и фиксации в нормативно-правовых актах, так и при исполнении этих решений, при мониторинге и, что самое важное, при принятии решений по результатам этого мониторинга.

Приведу пример. Здесь уже говорилось о мониторинге реализации административных регламентов, который проводила Высшая школа экономики. Я участвовал в одном из них, и вот какое наблюдение. После того как с помощью различных методик были получены результаты, которые затем зафиксированы как в плане правоприменительной практики, так и в плане недостатков самих нормативно-правовых актов, этот гигантский доклад отправился в Правительство и там умер. Никаких принципиальных решений, по крайней мере насколько мне известно, не принимается. Возникает вопрос: почему? Мне кажется, здесь присутствует некоторая несогласованность целей, которые ставило перед собой экспертное сообщество, с одной стороны, и политическое руководство страны – с другой.

Цель любого политического руководства заключается в получении максимальных политических дивидендов. Казалось бы, ситуация ясна – повышение эффективности государственного управления, административная реформа, рост поддержки гражданами проводимых реформ в силу того, что услуги, которые они получают, становятся более доступными, требуется меньше бумажек и т.д. Прямая взаимосвязь. Но все дело в том, что в российских условиях рост поддержки населения и проведение административной реформы не слишком взаимосвязаны. Политическая поддержка будет обеспечиваться даже в том случае, если те услуги, которые уже предоставляются, хотя бы не ухудшатся.

На уровне министерств цель повышения доступности и качества оказываемых услуг населению довольно абстрактна. Другое дело – бюрократические цели: увеличение численности штата федерального органа исполнительной власти, увеличение числа территориальных органов, рост компетенции. Но ведь это совершенно не соотносится с целями административной реформы. Я даже не говорю о федеральных министрах, я не знаю случаев, чтобы даже заместителя федерального министра уволили в связи с тем, что участок, вверенный ему, был провален.

Достижение политической стабильности – опять же очень сложный вопрос взаимоотношений с административной реформой. Например, перевод услуг в электронный вид должен высвободить большое количество государственных гражданских служащих. Но уволить этих служащих зачастую означает потерю социальной стабильности. 100 тыс. безработных – это никому не нужно. В результате происходит размывание целей административной реформы.

Политическая поддержка должна быть жесткая, зачастую прямолинейная. Не секрет, что многие принимаемые решения еще на стадии принятия утопают в многочисленных согласованиях, растворяются в бесчисленных компромиссах, но даже за неисполнение тех, которые в результате выходят, никто ответственности не несет.

По поводу механизма обжалования. Проблема заключается в том, что зачастую издержки обжалования некачественного исполнения той или иной функции намного превосходят издержки, связанные с соблюдением предъявляемых должностными лицами незаконных требований. Принести ксерокопию лишней бумажки намного легче, чем написать жалобу, выстоять очередь и через 30 дней получить ответ.

По поводу оптимизации функций органов исполнительной власти. Ситуация такова, что просто сократить некоторые функции в настоящий момент по разным причинам довольно сложно. Возьмем передачу ряда функций негосударственному сектору, например саморегулируемым организациям. Вроде бы механизм оптимизации. Но саморегулируемые организации вызывают массу нареканий. А в результате данное направление оптимизации оказывается скомпрометированным.

Что касается административных регламентов. На мой взгляд, здесь следовало бы выделить небольшую группу явно первоочередных функций и услуг, которые надо довести до логического завершения и затем двигаться к следующим функциям и услугам. Пытаясь охватить все сразу, мы не добьемся никаких конкретных результатов.

Перевод услуг в электронный вид. Перечень услуг ширится. Хотя бы несколько образцовых услуг перевели бы в электронный вид и довели до логического завершения. Сейчас ни одна из полсотни услуг не доведена до конца, делают кое-что и по всем направлениям. И есть опасность того, что по каждой из услуг что-то где-то чуть-чуть сдвинется, но в целом ничего не будет завершено, какой-то результат, может, и будет, только вот конкретный потребитель может его и не почувствовать. Не проще ли взять маленький комплекс услуг, действительно востребованных, и довести их до логического завершения.

Н.В. Агеева, управляющий партнер «Консалтбюро Ставка»: Я не работала с федеральными структурами, там своя специфика, но могу рассказать про регионы, там, в лучшем случае, переписали федеральные порядки и живут по ним до сих пор. Чем хороши регламенты? Это блестящий инструмент, если прописывать его пошагово. Все недостатки связаны с логистикой, со структурой органа.

А самая большая претензия не к какой-то абстрактной политической воле, а к законодателю. У нас могут быть мотивированные чиновники, искренне желающие помогать людям, но у них, с одной стороны, государственные деньги, за которые они отвечают головой и за которые их беспрепятственно проверяют, а с другой – законодательство.

Г.А. Томчин: Я хочу ответить, что необходима не политическая поддержка, а политическое сопровождение. Что это такое – политическое сопровождение? Это не воля начальника исполнительной власти, а поднятие уровня принятия решений на политический уровень – уровень представительной власти.

Сейчас, на мой взгляд, необходимо сделать две вещи, развивая только две части административной реформы, остальное подтянется. Во-первых, это ужесточить требования к самому административному регламенту, исключив деление на региональный, муниципальный и федеральный. Сама услуга должна иметь регламент, а то, куда он придет, к какому ведомству – к региональному, муниципальному или федеральному, – неважно. Нужно убрать слова «в пределах компетенции органа», потому что эти слова создают вместо 100 регламентов 850, ужесточить требования к стандарту, определив, что регламент – это порядок действия, а стандарт – это качество услуги, хотя их можно и объединить, а также изменить законодательную систему разработки самих регламента и стандарта, т.е. исключить возможность их создания и утверждения органом, оказывающим услугу. Вероятно, это будет некий суррогат политической реформы, но можно включить, используя сегодняшние институты, общественную экспертизу. И тогда можно будет убрать компоненту борьбы с коррупцией, вообще ею не заниматься.

Например, как прописаны регламенты в Сингапуре: у чиновника, которому пришел документ, есть несколько перечней отказов и 45 мин., чтобы этот документ отправить дальше. И потребитель, если хочет, может следить за этой цепочкой. И госслужащий будет оценен только в том случае, если услуга им оказана и он написал «да». Соответственно, чиновник будет помогать потребителям правильно оформить заявку. Регламент и стандарт должны быть прописаны подробно.

Во-вторых, обратную связь следует организовать через потребителя, не через мониторинг. Если у нас услуга уже есть в электронном виде, то я могу в любой момент через Интернет зайти на сайт госуслуг и увидеть состояние своего документа. В случае, если он простаивает или отказ не обоснован, я ставлю красный флажок исполнителю. Так делается в Сеуле: за 3 красных флажка мэр Сеула увольнял госслужащих, а ЮНЕСКО признало данный способ лучшим в борьбе с коррупцией.

Конечно, не стоит делать сразу все регламенты. Начать нужно с услуг, которые наиболее востребованы. Тогда и политический выигрыш власти будет понятен, а сама власть будет мотивирована на этот выигрыш.

Еще на что я бы обратил внимание, это саморегулирование. Сегодня мы имеем два великолепных примера саморегулирования – это арбитражные управляющие и оценщики, и один преступный пример – это строительство. Нужно саморегулирование, совмещенное с техническим регулированием, а не его пародией, которая получилась в результате последних действий с законом.

С.Г. Маковецкая: Я буду опираться на опыт мониторингов, контрольных закупок, экспертиз и т.д., проводимых Высшей школой экономики с целью проверки госуслуг. Как мне кажется, одна из основных причин, почему не была реализована Концепция административной реформы в полном виде, заключается в том, что не был в достаточной мере оценен возможный, а не желаемый, вариант реализации этой реформы.

Напомню, что у нас одновременно идет сплошная регламентация всего и вся, включая местное самоуправление, до 2014 г.: созданы единые базы данных, платежные системы, программа в бюджетах, бюджетирование по результатам, комплексная система точек доступа к государству, МФЦ, call-центры, почты, порталы.

8-ФЗ четко устанавливает стандарты информирования, а у нас возникают платные услуги доступа к информированию. Обращаю ваше внимание, что часть услуг, в том числе государственных, будет размещена к исполнению в новых автономных, бюджетных учреждениях.

Было бы правильно в ближайшие три года уделять особое внимание не только программе разработки, но и программе внедрения, т.е. тому, как ведомство будет внедрять этот самый регламент. На это должны выделяться соответствующие средства. Программа внедрения начинает играть большую роль, чем программа разработки. Примером наличия проблем при блестяще сделанном регламенте может послужить оформление паспорта. Регламент один из лучших – с оптимизацией, с расчетами стоимости, проблема же его реализации связана с тем, что сотрудники плохо работают, имеют недостаточный уровень квалификации – это во-первых, а во-вторых, материально-техническая база не соответствует стандарту.

Следующее – запуск программы обратной связи. Я согласна с тем, что она может быть капиллярной, когда потребитель напрямую дает сигнал, или институциональной, когда собирается, например, общественный консультативный совет и т.п. Необходимо зашить в совершенно конкретные решения ситуацию, когда оценка потребителем является триггером к изменению процесса.

В каких случаях в обязательном порядке происходит изменение процесса. Например, если дано 10 отрицательных заключений на нормативно-правовой акт, регламент, он в обязательном порядке должен быть возвращен и пересмотрен. Или, если 90 из 100 карточек качества получены с отрицательной оценкой потребителей, то в обязательном порядке должно

проводиться разбирательство и должны приниматься соответствующие решения. Наши чиновники действительно нуждаются в жестких нормах.

Еще одна из проблем реформы заключается в том, что ее начали, не обеспечив в полной мере методологией, модельными, типичными решениями. На старте все старались как могли. В результате мы получаем 120 наименований одной и той же функции, 140 стандартов одной и той же услуги. Считаю, что идея о том, что нужно просто сделать постатейные комментарии к 210-ФЗ как для органа власти, так и в отношении получателя услуг, заслуживает внимания.

Одна из проблем этой реформы – незначительное число людей, понимающих суть происходящего. Возникает вопрос в адрес Минэкономразвития: можно ли в концепции административной реформы на следующий год выделить обязательные приоритеты сразу с дорожной картой?

По поводу электронных процедур. Они сейчас у нас или не имеют такого же статуса, как обычные бумажные процедуры, или находятся по отношению друг к другу в рассогласовании. Поэтому концептуальный вопрос, который нужно будет решить, это равенство статусов электронной и бумажной процедур, в том числе возможность их выбора. Ведь есть бабушки, которые категорически против любых электронных процедур, предпочитающие им разговор с чиновником, причем с одним и тем же и в одном и том же кабинете. Для них это и есть высокое качество услуги. Так что, если мы оптимизируем процесс предоставления услуги в отношении получателя вообще, то может произойти дискриминация отдельных групп граждан. Поэтому нужно создать инструмент на выявление дискриминированных групп в каждом регламенте и в отношении них выбирать новые формы.

Наконец, о политической поддержке. Я не соглашусь с предыдущим выступавшим. Пожалуй, ни про какую другую реформу у нас столько не говорят и премьер-министр, и Президент, как про административную – про уменьшение очередей, про то, чтобы не «кошмарить бизнес», про электронные процедуры и т.д. Другое дело, что это никак не связано с тем, что чиновники и граждане делают в действительности.

Л.В. Солонцова, *Начальник управления по надзору за государственными органами ФАС России*: ФАС вовлечена в этот процесс со стороны исполнителей. Именно данную точку зрения я и хотела бы представить.

Одна из затронутых здесь тем – аутсорсинг. Мы честно пытались его сделать. Но где мы возьмем на него деньги? Потратив государственные средства на аутсорсинг, мы создали НИР. Сейчас на аутсорсинг отдается только формирование архивов. Это очень большая проблема для органов власти.

Мы говорим: приоритет – удовлетворение граждан нашей работой. Как она будет оцениваться? Мы – очень специфическое ведомство.

Сейчас происходит бюджетная реформа по переводу на АНО, бюджетные, казенные учреждения, а кто указал критерии отнесения? Хотя пока еще нет анализа, чем отличается одно от другого, уже все ведомства долж-

ны отчитаться, что они провели реформирование. Отсутствует системный подход, при котором были бы заданы реперные точки.

Далее, я настаиваю, что не государственные, а публичные услуги, те, которые государство обязывает кого-то выполнить, должны быть бесплатными. В принятом Законе этого нет, а должно быть обязательно. Мне не нравится, когда госуслуга – это выдача паспорта. Да что же это за госуслуга?! Не просить о ней нужно, а ее (выдачу паспорта) торжественно должны предоставить. Публичная услуга, госуслуга должна оказываться бесплатно, за налоги налогоплательщиков. И это надо учесть где-то в основах, в концептуальных документах, которые сейчас будут разрабатываться.

Следующий момент. Мы написали должностные регламенты. Я как начальник управления могу сказать, что это абсолютно бессмысленная бумага. Как он привязан к оценке моей деятельности, я понятия не имею. Регламенты меняются, потому что меняется законодательство. Обратной связи нет и не будет. Обратная связь будет только посредством общения с «Общественным договором». Но проблема в том, что половину их рекомендаций мы не можем реализовать. У нас нет на это денег. Мы должны проводить антикоррупционную экспертизу документов, а какими силами? Где люди, обученные методикам?

Итак, первое, отсутствует системный подход; второе, хорошо было бы сосредоточиться на чем-то одном. Давайте доведем до ума регламент – это наиболее востребованная вещь. Основные ориентиры уже заданы. Теперь нужно выделить в них главное и второстепенное.

На мой взгляд, главное – это функции органов власти. Например, ДРОНДы написали как цели, а функций по их выполнению нет. Это никто не проанализировал. Кто был на московском портале госуслуг? Им можно пользоваться? То же самое будет с государственным порталом. Мне как функционеру, чиновнику кажется, что нужно идти от функций. Без этого никакого работающего портала не получится. Кроме того, если мы хотим ориентироваться на людей, то нужно выбирать функции социально значимые. И для начала понять, что такое «социально значимые».

Третье, нет мотивации у органа власти. Что я имею в виду: перед органом власти, который является непосредственным исполнителем того, о чем здесь говорится, должны быть поставлены четкие задачи. Главное – это оценка по процессам: чтобы орган власти отработал и оказался полезен потребителю, он должен получить четкую задачу, четкие условия действий. У нас, например, результат достаточно специфический. Было получено задание осуществлять контроль за экономической концентрацией, проводить контрольные мероприятия. У нас же этот контроль и в рассмотрении ходатайств, и в принятии уведомлений, и в рассмотрении дел по нарушению – это все контроль. Или – осуществление контроля за оборотом лекарственных препаратов. Этот контроль и регистрацию включает, где барьеров много, цены высокие, сроки никакие, несмотря на регламенты, и контроль за контрафактом, непосредственно контрольные мероприятия. Это такие сложные, переплетенные вещи, даже хочешь разобраться – не получается. Должна быть мотивация – мотивация выполнить честно свою работу.

ФАСу это важно, потому что если не снимут административные барьеры, то вообще не будет рынка, конкуренции, не будет малого бизнеса, который просто войти на этот рынок не сможет. Поэтому снятие административных барьеров для нас – стратегический приоритет. А пока бизнес, с которым мы встречаемся, говорит: «Мы никогда не будем жаловаться, дешевле один раз заплатить, чем выполнять все процедуры или, не дай Бог, вам жаловаться».

Концепция, которая будет формироваться, должна четко объяснять органам власти, что от них ожидают, тогда из этого будет толк.

В.Н. Южаков: Очень точно сказано. Наверное, в отличие от действующей, новая концепция (как бы она ни называлась) должна содержать прямые предписания, которые бы объясняли, что должно возникнуть в результате планируемых мероприятий. Действующая концепция в значительной степени содержит перечень мероприятий и некоторым образом объясняет их смысл. В новой концепции этот смысл должен быть прямо сформулирован именно как конкретное предписание. Если речь идет об услугах государственных, то они должны предоставляться бесплатно. У нас получается так, что действующая концепция допускает различные интерпретации.

О.В. Александров: Первая, с моей точки зрения, причина, почему у нас все так сложно идет, в том, что это все-таки называется реформой. У нас слово «реформа» плохо воспринимается как среди государственных служащих, так и среди населения. Ничего хорошего от реформ ожидать нельзя. И, наверное, правильно, что сейчас это назвали не реформой, а совершенствованием государственного управления. Вторая причина в движущей силе этих преобразований, в тех, кто их реализует. С моей точки зрения, силами Минэкономразвития (это именно оно сейчас заказчик и идейный вдохновитель) такого плана вещи, которые касаются системы государственного управления в целом, реализовать очень сложно. Мне кажется, что это как минимум уровень Администрации Президента, а лучше – совмещенный с аппаратом Правительства. Кстати, опыт многих регионов показывает, что совмещение аппаратов президента и правительства снимает многие вопросы, когда эти органы занимаются совершенствованием государственного управления.

Министерства воспринимают Минэкономразвития как одного из них, а должен быть такой орган, который будет стоять сверху – над этой реформой. То есть нужно поднять уровень реализации реформы. Это очень важно, чтобы Минэкономразвития со своими полномочиями по преодолению административных барьеров и т.д. участвовало в процессе, однако, на мой взгляд, ему не хватает аппаратного веса. Силами комиссии по административной реформе эта проблема не решается. В последние годы степень влияния этой комиссии идет вниз.

Третья причина – недостаточное финансирование. У нас в предыдущей концепции реализовывались те мероприятия, на которые выделялись средства. Очень многое из того, что не было выполнено, не выполнено потому, что оно не финансировалось, не финансировалось потому, что не по-

пало в планы текущего года, в конкурсы и т.д. Говоря о статусе документа, мне кажется, это должна быть как минимум государственная программа, потому что концепцию финансировать никто не будет. Это каждый год не защищенный бюджет – а бюджеты у нас уже сверстаны до 2013 г. Непонятно, на что мы будем реализовывать новую программу, если ее пока нет в бюджете, она не предусмотрена.

До сих пор у руководства комиссии бытует представление, что внедрение электронных услуг не требует дополнительного финансирования. И Минфин считает, что на административную реформу не нужно выделять денег. Я уж не говорю, что забывают, что одно только переименование ведомств обходится в копейку – с изготовлением табличек, корочек и другой атрибутики. Если затевается что-то, то должен быть большой бюджет. Нельзя при подготовке новой концепции думать, что она ничего не будет стоить, что это можно сделать в рамках какой-то текущей деятельности. Ничего нельзя сделать без выделения средств на технику, оборудование, на модернизацию всего этого, на премиальный фонд по результатам. При этом все должно делаться в комплексе и быть подкреплено существенным источником финансирования.

Последняя причина носит чисто ментальный характер. Сегодня уже вспоминали об инструкциях по пользованию бытовой техникой. Мне кажется, что у нас люди немножко другие. Если сравнивать регламент с инструкцией по пользованию бытовой техникой, то на Западе не включают телевизор, не прочтат инструкцию от корки до корки. У нас большинство людей включают телевизор, и только если что-то не получается, тогда заглядывают в инструкцию. Вот здесь то же самое. Регламенты у нас читать не привыкли. Служащих не заставляют читать регламент и выполнять его по пунктам. Регламентом не живут, он не стал частью механизма управления для того, кто предоставляет услуги, и потребитель их тоже не читает.

Г.Х. Лобанов, Советник президента «ОПОРА РОССИИ»: То, что сегодня говорили, лишний раз меня убедило в том, что главное, чего нам до сих пор не хватало, – это системного проектирования. Самые простые вещи. Цели – ресурсы, первый оптимум. Время – затраты, второй оптимум. Стоимость – результаты, третий оптимум.

Я бизнесмен, и для меня вся эта реформа – это административный барьер и административная рента, я измеряю величину барьера и величину административной ренты. Есть очень удачные, приличные регламенты, ими все довольны – и потребители, и чиновники. А есть совершенно полная им противоположность. Мы ставили цели в концепции, но это были цели политического руководства. Под ними цели ведомства, а они другие, потому что иная группа интересов, а под ними – цели конкретного исполнителя, а дальше – цели потребителя.

И еще, перфекционизм федеральных властей и прошедших курс за рубежом чиновников натывается на бабушек, дедушек, которые ничего не знают про сайт и как на него выйти. А таких у нас по социальному составу, по образовательному цензу людей примерно 70 человек на 100. Причем

30 человек у нас сайты читают, из них 15 пользуются. То есть неприспособленность к реальной среде.

Последнее. Мы все время так или иначе говорили о балансе, так вот левая рука в государстве не знает, что делает правая. Если левая что-то хорошее сделает, например, за последние два года для малого и среднего бизнеса было немало хорошего с контрольно-ревизионными мероприятиями, некоторыми регламентами, и при этом даже наши мнения учитывали, так тут же из-под правой руки выходит другой закон, из других ведомств, у них своя логика, она тоже правильная, и никто не сводит решения воедино. У нас получается, что бились 4 года, чтобы милиция не проверяла бизнес, кроме проведения контрольно-розыскных мероприятий, а Закон о полиции все вернул назад.

С.Г. Маковецкая: Одна из самых важных идей, которая не была реализована в Концепции административной реформы, – это идея разделения контроля и надзора. Контроль как негосударственный контроль, а надзор как государственный надзор. Это позволило бы решить проблему контрольно-надзорных мероприятий – «не кошмарить». Саморегулирование – это один вариант разделения контроля и надзора. Второй – это решить проблему контроля и надзора в отношении самой Концепции административной реформы.

Не было создано простого механизма объяснения гражданам и бизнесу возможностей хоть административных регламентов, хоть управления по результатам. Очень простой механизм, например та же жалобная книга. Когда в результате записи в ней кого-то снимают, ты понимаешь, зачем нужна регламентация. Могу сказать, что мы сами, помимо административной реформы, сделали очень простые вещи, которые, как мне кажется, уже начали работать. Я порталом госуслуг пользуюсь с большим удовольствием, заграничный паспорт получила за 7 дней. Выяснилось, что много всего можно, например, подавать заявление в милицию о совершенном преступлении, получить различные сведения и т.д. Но люди про это не знают.

Так вот, мы нашли самые массовые механизмы обучения граждан компьютерам. Обнаружили их два: это массовые компьютерные курсы в центрах занятости и массовые бесплатные курсы, размещенные в библиотеках. Мы к ним присоединили еще 24 слайда презентации – рекогносцировка по portalу госуслуг. В Пермском крае уже обучилось 600 человек. Люди очень быстро в это втягиваются. Тем не менее отсутствуют правила объяснения гражданам, а как раз они должны быть в обязательном порядке. Если бы я говорила о том, какие три основные вещи нужно решить в Концепции административной реформы, то первое – это создать единый методический центр с подразделениями в федеральных округах и в регионах, который в постоянном режиме консультировал бы разработчиков мероприятий административной реформы. А вузы должны заняться подготовкой специалистов. Второе, это создать для граждан простые правила, объясняющие смысл реформы. И третье, решить проблему соотношения административной реформы с бюджетной реформой. Это должна

сделать либо межведомственная комиссия более высокого уровня, либо орган более высокого уровня. Но это нужно сделать, потому что иначе все остановится.

А.А. Штерман, член Российского национального совета консультантов: В Российском национальном совете консультантов в прошлом году было обсуждение, почему не реализуются программы либо территориального развития, если это касается территорий, либо организационных изменений, если это касается организаций. Мы выявили четыре класса проблем и их причины. Первая причина, по которой все эти проекты не реализуются, простая – плохой проект. Вторая причина – плохая программа внедрения. Складывается такое впечатление, что ее или не было, или, если она была, то сама по себе, и люди, которые занимались внедрением, в нее редко заглядывали и делали не то, что надо было делать, а то, что получалось. Как будто был перепутан порядок ходов. Третья причина – плохой менеджмент. Он охватывает и ситуацию с финансированием, и ситуацию с порядком ходов.

Когда делают любую программу, ее делают на пределе понимания предмета. Поэтому уже на следующий день после запуска эта замечательная программа начинает устаревать по одной простой причине: как только мы начинаем что-то делать, начинает изменяться объект управления. Необходимость постоянно отслеживать и вносить коррективы и есть обязанность менеджмента.

И последнее – изменение обстоятельств. Когда начался кризис и появилось Пикалево, Тольятти и все остальное, то их заливали чьими-то деньгами – они же не с неба свалились, значит, у кого-то отняли. Значит, какие-то мероприятия, программы были недофинансированы. Заказчик может поменяться. Далее. Могут поменяться цели программы. Изменение целей вызывает дополнительное напряжение для менеджмента программы. Я считаю, что менеджмент – это основа всего, бессубъектность проявилась в том, что менеджмент был плохой.

В.Н. Южаков: Я бы не согласился, что в этой программе был плохой менеджмент.

А.А. Штерман: Я говорю по результатам, а не по содержанию.

Известно, если сел не в тот поезд, то все станции не те. По-другому не бывает. У меня такое ощущение, что наши уважаемые господа-управленцы, которые отвечали за реализацию программы (если таковые вообще были – это еще дискуссионный вопрос), сели не в тот поезд.

Я скажу о причинах, и будет понятно, что, может быть, можно в будущем сделать. Во-первых, я поддерживаю всех, кто вспоминал о потребителе. На самом деле реформа задумывалась именно для того, чтобы улучшить для потребителя получение услуг. Поэтому и родилась идея, что чиновника надо заставить работать в соответствии с каким-то порядком. Это было, на мой взгляд, сделано. Плохо или хорошо, но было создано некое

позитивное регулирование действий чиновников в тех или иных сферах. Теперь мы хоть имеем некую базу, регламентацию. Однако отсутствие системности начинает проявляться дальше. Что делать с тем, что чиновник, даже если он хорошо работает, все же не выполняет нормы регламента?

Я согласен с тем, что сказала Светлана Маковецкая, что многие силы направлены на благо, те силы, которые как-то консолидируют требования потребителя, помогают ему разобраться в ситуации, разъясняют, как действовать. Но этого мало, потому что на самом деле это такая массовая сфера, это столько различных не столько услуг, сколько потребностей у граждан, что на каждую потребность общественных помощников просто не хватит. Надо подключать самый главный ресурс – ресурс потребителя. Чиновник должен знать, что каждый гражданин имеет право в судебном порядке обжаловать его действия. Для этого мало регламентов, для этого должна быть создана процессуальная инфраструктура. Административная реформа должна быть обязательно подкреплена важным элементом судебной реформы – созданием административной юстиции. Дальше мы ее шлифовать внутри будем сколько угодно.

Но самое главное – это внешний системный контроль. В Концепции написано: «Цель реформы – повышение качества и доступности государственных услуг». Понятие доступности должно трактоваться широко и включать в себя в том числе и возможность обжалования. Сейчас эта инфраструктурная часть не обеспечена. Это очень сложная работа. В связи с этим как раз надо вспомнить о политической составляющей, потому что создание такой судебной административной юстиции – такого мощного инструмента без очень большой политической воли невозможно.

Во многих странах это работает. Когда мы разрабатывали, я говорил, что надо начинать с закона об административных процедурах. Мы приводили пример Германии. Кстати говоря, там и сборники прецедентов по решениям административных судов постоянно публикуются. Там есть ответы для граждан и для судей (что очень важно), как поступать в тех или иных случаях.

Что еще важно для обеспечения этого компонента? Конечно, работа с гражданами (потому что юридическая безграмотность – огромный тормоз) и работа с судьями. Пока мы до конца не достроим это здание, не будем все эти моменты учитывать, ничего не сдвинется. Потому что единственный мощный и эффективный контроль – это контроль конечного потребителя.

Сейчас создаются государственные бюро юридических услуг, как правило, услуги там должны оказываться для многих бесплатно. Если этот механизм тоже начнет работать, это будет реально способствовать формированию отношения чиновника к гражданину не как к нижестоящему, а как к равному. Кстати, эта идея и должна быть основной идеей реформы, что отношение чиновника и обратившегося должны быть отношениями равных.

Н.В. Смирнов, эксперт Национального института системных исследований проблем предпринимательства: Что касается политического

уровня административной реформы, то если вспомнить, на первом этапе административной реформы ею занималась правительственная комиссия. Эксперты были привлечены. Тогда в кратчайшие сроки были проанализированы все функции, но тем не менее вышел Указ Президента «О структуре органов исполнительной власти».

Можно, конечно, предположить, мол, сейчас поднимем на уровень выше и все сработает, просто тогда не сработало. Посмотрите, как работает национальный план противодействия коррупции, хотя куда уж выше уровень. План по своему содержанию очень близок к административной реформе, в первой редакции она даже прямо упоминалась. Поэтому то, на каком уровне у нас идет реформа, я полагаю, не очень важно. Тут говорилось о политической поддержке, политическом сопровождении. На мой взгляд, краеугольным камнем является политический интерес. Если интерес есть и он реальный, то реформа имеет больше шансов на успех.

Состоялась или не состоялась административная реформа, и как к ней относиться? Если ее рассматривать как законченный реформаторский проект, то итоги не такие позитивные, не такие достаточные, как все ожидали. У меня есть не совсем обычное предложение: рассматривать то, что было сделано за эти четыре года, как пилотный проект, и тогда логически все встает на свои места. Политического интереса нет, но он и не обязателен, когда мы проводим пилотирование. Зато органы власти увидели свои возможности, удачи, недостатки. Сейчас мы собрались обсудить проблемы. Все это входит в процедуру пилотирования.

Если рассматривать административную реформу с этой точки зрения, то накопился экспертный ресурс, ресурс в самих органах исполнительной власти по реализации мероприятий. Я считаю, что если сейчас с учетом опыта мы обобщим и сделаем типовые механизмы, методическое обеспечение, понятное для исполнителя реформы, то затем как раз можно начать делать то, что называется административной реформой, причем в разумные сроки, потому что она делается не за год и даже не за четыре, требуется значительно больше времени. Таким образом, результаты нам нужно будет оценивать еще через несколько лет. А сейчас можно поставить плюс за то, что проделан такой масштабный пилот.

– Вы не помните, во сколько за четыре года обошелся бюджету этот пилотный проект?

– Смысл-то как раз и был накопить реформаторский капитал в форме человеческого, экспертного капитала, в форме взаимосвязей. На это и были потрачены деньги.

С.Г. Маковецкая: Это очень опасная вещь по поводу пилота. Опасная вот почему. На данном этапе были приняты решения, которые не могут быть рассмотрены как пилотные, поскольку они заложили жесткую конструкцию того, что будет реализовываться в дальнейшем. Как бы мы ни относились сейчас к МФЦ, мы их не вычеркнем просто потому, что они уже есть в законодательстве. Потому что у нас там есть регламент вместо стандарта. Так что это не пилот. Мы сейчас действуем в вынужденной си-

туации на уже имеющихся площадках, и концепцию строить нужно исходя из этого.

Н.М. Казанцев, профессор Института законодательства и сравнительного правоведения: Надо осознать сущность административной реформы, которая у нас проходит на самом деле с 1995 г., когда были приняты указы Ельцина и предусмотрено принятие кодексов административного законодательства Российской Федерации (до сих пор такого нет) и об административных процедурах.

Почему вдруг это сорвалось? Ничего этого нет, нет и административных судов, которые тоже были предусмотрены ельцинскими законами, например, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». А потому что смысл административной реформы, которая проходила в европейских странах довольно давно, например в Испании в 1747 г., состоял в том, чтобы ограничить абсолютистский и полицейский характер государства, создав административные суды, установив законом обязательные действия для чиновников государственных органов. За неисполнение этих действий они несут уголовную и гражданскую ответственность перед теми лицами, которым причинили денежный ущерб.

Мы уже в течение 20 лет предпринимаем попытку проведения административной реформы, выразившуюся пока только в минимальном отступлении нашего самодержавного государственного аппарата, единственное, что позволившего создать, – это информационную систему для граждан, информирующую их о том, какие услуги им предоставляют.

Наши юристы и по сей день учатся по учебникам административного права, фактически повторяющим советские с незначительными добавлениями, а главные вопросы в них не ставятся и не обсуждаются. Фактически правовая система и правовая доктрина нынешней России является продолжением советской системы. Меня удивило, что молодежь, которая пришла к власти и в науку, обладает тем же мышлением, что было при СССР, до этого в Российской империи, которые пали, ушли в историю как неконкурентоспособные державы.

Построить конкурентоспособную страну можно только тогда, когда будут открыты возможности и свободы практически для каждого человека. Иначе конкурентоспособности на современном уровне нельзя достичь, потому что одно дело, когда конкурирует элита в тысячу фамилий, а другое – когда конкурирует вся нация, народ. Это совершенно разного уровня противостояние. Поэтому административная реформа и пробуксовывает, спускается на тормозах, размывается через наши традиционные понятия.

В западной теории административного права известно, что нет процесса – нет права. Мы говорим, что у нас есть отрасль – административное право, но у нас нет административного процесса в судах. У нас есть «как бы административное право», потому что административные дела у нас рассматриваются не в административных судах (если говорить о странах гражданского права, или романо-германского), не в административных трибуналах (если говорить о странах англо-саксонского, или общего, права),

а в судах общей юрисдикции или в арбитражных. Значит, у нас квазиадминистративное право.

И административная реформа как раз должна привести к тому, что будет сформирован полноценный административно-правовой статус гражданина, когда он, подобно гражданину Римской республики, будет вправе предъявить в суде иск, а не обжалование, и вступать в спор с действиями любого должностного лица государства не только о защите своих прав, но и о защите прав третьих лиц, общего блага и общего интереса. Римские законы, которые устанавливали эти правила, назывались *actis popularis*.

Необходимо решить фундаментальные вопросы, а именно выработать закон об административной процедуре, устанавливающий обязательные процедуры для должностных лиц. Затем следует создать правильное законодательство о государственной службе, устанавливающее юрисдикционный статус чиновника в отношениях с министром. Он не является нанятым министром работником, такое не допускается ни в странах гражданского, ни в странах общего права, нигде. Чиновник представляет перед министром государство по делам своей должности. У нас это вообще не понимается и не присутствует ни в учебниках, ни в доктрине. Когда у нас будет такой чиновник и гражданин, имеющий полный административно-правовой статус, тогда у нас возникнет трехстороннее отношение: государство – гражданин – аппарат управления, и можно будет ожидать, что начнется процесс формирования административного права.

Мы сейчас в значительной степени компенсируем отсутствие законодательного регулирования административных процедур и административных судов. Именно поэтому я хочу призвать выйти на сегодняшнюю реальность, хотя нельзя снимать с повестки дня необходимости более широкого взгляда.

Сейчас наступает момент, когда в интересах именно действующего тандема можно создать административные суды. Я напому, как действует госсовет Франции. В нем председательствует президент Республики, который делегирует премьер-министру полномочия по ведению заседаний государственного совета. Часто премьер-министр делегирует это председательствование по различным делам уже министру государственной службы и административных реформ Франции. Дальше под госсоветом Франции находится целая иерархия административных судов – от судов в департаментах до судов в органах местного самоуправления, в которых оспариваются (не обжалуются) гражданами акты органов местного самоуправления. Причем если обращается гражданин, имеющий статус наемного работника, то государство оплачивает услуги адвоката, который оформляет его заявление. Считается, что гражданин, когда он обращается в суд, защищает государство от незаконных действий должностных лиц государственной власти или от их неэффективных действий, поэтому ему помогают.

Почему это сейчас своевременно? Потому что впереди выборы и трудные времена. И здесь как раз появится реальная возможность у высших должностных лиц государства подчинить себе министров, сделать их ответственными за деятельность их министерств, подчинить себе другие

органы исполнительной власти. Не надо будет тогда устанавливать веб-камеры, чтобы наблюдать, как строят дома для погорельцев. Поскольку возникнет реальная исполнительная власть.

Подводя итоги круглого стола, **В.Н. Южаков** еще раз отметил, что административная реформа в версии 2006–2010 гг. оказалась не вполне реализованной, в том числе потому, что ее изначальная роль отошла на второй-третий план, она даже в целях была сформулирована не полностью. Административная реформа задумывалась (по крайней мере в понимании экспертного сообщества) для того, чтобы изменить отношения государства и общества, повысить статус гражданина и организаций граждан в отношениях с государством. В одной интерпретации это сделано, чтобы граждане и чиновники были равноправными в отношениях, в другой – чтобы усилить ориентацию деятельности государственных органов, должностных лиц и вообще государственных служащих на интересы граждан и организаций, а в третьей – чтобы заинтересовать чиновников в повышении качества и доступности государственных услуг.

Первая из причин того, что не реализованы заявленные цели, состоит в том, что не была в полной мере обеспечена ориентация на их достижение.

Вторая причина состоит в том, что реформе было предложено идти чересчур широким фронтом. Освоить же весь фронт работ было нереально, учитывая то, что не было подготовленного к этому экспертного сообщества, чиновников и, в рамках текущей деятельности чиновников, специализированного субъекта управления этим процессом, другими словами – политической поддержки.

Однако следует не отказываться от выбранного фронта, а суметь в нем выбрать точки, которые определяют дальнейшее продвижение, и сегодня они были названы.

Третий момент – это отсутствие адекватной системы управления самим процессом реформирования. Сюда включается все, в том числе и достаточное количество подготовленных менеджеров, но главное – это уровень ответственности, адекватный этим задачам. Независимо от того, кто будет стоять во главе руководства процессом административной реформы, нужно его обязанности и его ответственность обозначать более жестко, например, чтобы он отвечал напрямую перед Президентом. Это важно еще и потому, что задачи административной реформы в принципе не решаемы без решения задач смежников в бюджетном процессе. Внедрение новых стандартов предоставления государственных услуг должно обеспечиваться бюджетным процессом.

Бессмысленно говорить о внедрении стандартов государственных услуг и ориентации на результат, если в реформе госслужбы должностные регламенты превращаются в формальный акт, который никак не обеспечивает установление реальной зависимости оценки деятельности государственного служащего, его денежного содержания от соблюдения стандартов государственных услуг и, шире, от достижения определенного уровня результативности деятельности. Также в «Электронной России»

электронизация всей страны в целом и государственного аппарата в частности тоже может, как показал опыт, превратиться в работу с железками и в пустую трату денег, не будучи увязанной напрямую с решением задачи по повышению результативности деятельности госоргана.

Нужен некий инструмент координации всех усилий по реформированию государственного управления на достаточно высоком уровне, который бы исключил нынешнюю ситуацию, при которой в представлениях чиновников реформа государственной службы – это одно, а административная реформа – совсем другое.

Мне кажется, это основные причины и направления дальнейшего решения задачи реформирования государственного управления. Однако это вовсе не означает, что масса других вещей, которые были сегодня высказаны, менее значимы, я лишь попытался их сгруппировать. Что касается внедрения административной юстиции – абсолютно верно, решение этой задачи создало бы базу для изменения отношения гражданина и государства в суде. Возможность обжалования в интересах неопределенного круга лиц коренным образом изменила бы ситуацию. Тогда бы досудебное обжалование приобрело другой статус. Это можно наметить как ключевые проблемы и направления дальнейшей работы.

На следующий период нам нужно более четко определить, что является желаемым, а что возможным в сфере реформирования государственного управления, и, думая о следующих шагах, исходить из понимания того, что реально.