

Рисунок 1.
Порядок разработки и утверждения административного регламента.

Что мешает совершенствованию административных регламентов

В Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации состоялась видеоконференция по проблемам создания и применения административных регламентов, на которой обсуждались следующие вопросы:

- **порядок, нормативная основа разработки и утверждения административных регламентов;**
- **регламентация административных процедур и повышение качества предоставления государственных услуг;**
- **роль Правительственной комиссии по административной реформе и общественных институтов в подготовке административных регламентов.**

В работе видеоконференции участвовали:

А.С. Данилов – ответственный секретарь рабочей группы по разработке административных регламентов Правительственной комиссии по административной реформе;

М.В. Паршин – заместитель директора Департамента государственного регулирования экономики Минэкономразвития РФ, член Правительственной комиссии по административной реформе;

В.Н. Южаков – директор Департамента административной реформы Центра стратегических разработок, член Правительственной комиссии по административной реформе;

И.Н. Барциц – проректор по научной работе РАГС – директор Института научных исследований и информации;

И.В. Котелевская – директор департамента Российского союза промышленников и предпринимателей по взаимодействию с органами государственной власти и законодательству, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС.

Административный регламент – это нормативный правовой акт, который определяет сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации.

Регламент устанавливает:

- сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти;
- порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами;
- порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Цели регламентов:

- упорядочение административных процедур и административных действий за счет общих требований к структуре административных регламентов;

– устранение избыточных административных процедур и действий;
– сокращение срока исполнения государственной функции (предоставления услуги);
– сокращение количества документов, которые предоставляются заявителем;
– локализация ответственности конкретных чиновников и должностных лиц за исполнение как процедуры, функции или услуги в целом, так и отдельных их составляющих.

Нормативной основой нормотворческой деятельности являются Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» и «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах». В них зафиксированы две основные цели административной реформы:
– повышение качества и доступности государственных услуг,
– снижение административных барьеров.

Что сделано?

Участники видеоконференции отметили, что для повышения эффективности исполнения государственных полномочий сделано немало: федеральными органами власти разработано более 400 административных регламентов (из которых 233 являются приоритетными) и в регионах – более 2000. Причем приоритетные регламенты – это наиболее массовые, общественно значимые услуги (выдача паспорта, регистрация недвижимости земли, функция по контролю и надзору, которую реализует Роспотребнадзор, Росздравнадзор и др.). Их разработка находится под контролем Правительственной комиссии. В то же время это самые неудобные для ведомств регламенты, так как они предназначены для ликвидации «болевых точек» – неоптимальных административных процедур, ликвидации незаконных посреднических услуг либо прямых взяток. Создание надлежащих условий и критериев качественной работы приведет к резкому сокращению возможностей для разного рода незаконных действий чиновников.

М.В. Паршин рассказал, что первоначально было чрезвычайно сильное сопротивление со стороны различных ведомств, и потому принятые в то время регламенты компромиссны и, действительно, нуждаются в коренной переделке: «Сейчас ситуация намного лучше, работа в целом упорядочилась. Наиболее важные, резонансные из этих приоритетных регламентов рассматриваются на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы. По таким проектам комиссия принимает окончательное решение, каким образом должно быть организовано предоставление услуги».

Министерство экономического развития России в настоящее время является по сути монопольным органом рассмотрения и согласования регламентов. В будущем планируется, что ими смогут заниматься и другие организации, в том числе и негосударственные.

В процессе обсуждения регламентов выяснилось, что на пути повышения качества государственных услуг, снижения коррупциогенности и взяткоемкости административных процессов, повышения профессионализма государственных служащих стоят не федеральные законы и постановления федеральных органов исполнительной власти, а ведомственные нормативные акты. Деятельность чиновников регулируется, как правило, приказами ведомств, которыми утверждены разного рода инструкции, наставления, положения и т.п. И чиновник действует в соответствии именно с этими документами и только в последнюю очередь может опираться на закон. Очень большой процент такого рода ведомственных документов вообще не соответствует законодательству.

Другая проблема вытекает из первой и

заключается в том, что все это нормотворчество еще и производится совершенно произвольным образом. Инструкции, наставления, положения описаны везде поразному: где-то одна-две странички, где-то – подробнейшее описание того, что, где, когда и как должен делать чиновник. «А это часто бывает еще хуже, потому что там прописаны такие действия, которые напрямую из законодательства не вытекают, часто ему противоречат. Там, собственно, и заложена эта коррупционная составляющая…», – отметил **М.В. Паршин**.

Что надо сделать?

И.Н. Барциц привел результаты исследований, согласно которым более 60% россиян отказывают административной системе страны в способности оказывать услуги населению: «Особую важность этому результату придает тот факт, что речь идет о главном в административной реформе – о переходе к сервисной концепции государственного управления и государственной службы».

М.В. Паршин ознакомил участников конференции с алгоритмами действий при разработке проектов регламентов. Чтобы ведомственное нормотворчество ввести в рамки, было принято Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 о порядке разработки и утверждения административных регламентов (см. рис. 1, с. 118). Орган власти, который оказывает услугу (например, федеральное агентство), разрабатывает регламент, публикует его в обязательном порядке на своем сайте и транслирует на сайт административной реформы (www.ar.gov.ru).

Таким образом, проект регламента становится доступен для изучения всеми заинтересованными лицами. При этом обязательным для ведомства является получение как минимум одного заключения независимой экспертизы. Речь идет о том, что любой человек может провести независимую экспертизу, подготовить экспертное заключение по этому проекту регламента. И его мнение будет учитываться Правительственной комиссией при рассмотрении проекта.

Структура экспертного заключения очень простая: сначала общая часть, некие вводные положения, затем описывается существующая практика исполнения этой функции или предоставления услуги, то есть как эта услуга действительно оказывается. И если эксперт видит там какие-то затяжки в сроках, неоптимальную процедуру, предполагаемую возможность коррупции, то независимый эксперт (подчеркиваем, это любое лицо или любая общественная организация или представители бизнеса) пишет, как это на самом деле реализуется. Например, если какие-то ведомства при контроле, надзоре, лицензировании навязывают услуги конкретных компаний, которые должны «подготовить» объект к лицензированию, и указывается, сколько и каким образом эта компания за такие услуги берет, это все обнаруживается независимой экспертизой. Сразу становится понятно, в деталях и конкретных лицах, что речь идет о компании, аффилированной с органами власти.

Далее в экспертном заключении должен быть анализ того, насколько данный административный регламент поможет или не поможет решить проблемы, которые были указаны, или, может быть, этот регламент в случае его принятия приведет к возникновению каких-то новых проблем, что тоже бывает.

Орган власти обязан учитывать такого рода экспертные заключения, а если он этого не делает (даже если приводятся доводы о том, что «мало что там разные люди пишут»), то обязан аргументированно обосновать, почему экспертные предложения не учтены. И только после всего этого Правительственная комиссия принимает окончательное решение: берет оно данный проект на рассмотрение или возвращает на доработку.

М.В. Паршин подчеркнул, что требование к органу власти, разработчику проекта того или иного регламента – обязательно получить как минимум одно заключение независимой экспертизы – является строго обязательным: «Более того, если никто инициативно, на основе той информации, которая опубликована на сайте, не хочет ничего писать, то этот орган власти обязан найти по-настоящему независимых экспертов. Должен сам к ним обратиться и даже оплатить их работу».

Как показывает практика, большинство наиболее резонансных регламентов получают большое количество откликов независимых экспертов, особенно в последнее время. И орган власти обязан их учесть и приложить мнения экспертов к пакету документов для прохождения дальнейших стадий рассмотрения проектов этих регламентов.

Следующий этап – это рассмотрение проекта регламента «своим» министерством, если разработку регламентов брали на себя службы и агентства, ему подконтрольные. Потом это министерство вносит уточненный проект регламента в Минэкономразвития РФ на согласование. Рабочая группа рассматривает проект как с точки зрения соответствия порядку разработки регламентов, законодательству, так и с точки зрения соответствия общей практике реализации функций. «Здесь мы параллельно привлекаем независимых экспертов, в частности РСПП, «ОПОРА России» и другие ассоциации в этом очень активно помогают», – отметил **М.В. Паршин**.

Далее проект рассматривается рабочей группой при Правительственной комиссии. В ходе дебатов формируются рекомендации по уточнению проекта регламента, зачастую наиболее сложные и важные регламенты дорабатываются до 5-6 раз.

Следующий этап – рассмотрение на Правительственной комиссии, утверждение регламента и регистрация в Минюсте. Только после этого регламент вступает в силу.

В порядке разработки и утверждения административных регламентов указано, на что должна быть направлена подготовка этих документов, какие цели при этом необходимо достигнуть. «Нам не нужен документ, который просто повторяет или цитирует уже существующие ведомственные инструкции», – убежден М.В. Паршин. Более того, с разработкой или с принятием такого регламента все ведомственные акты и приказы отменяются, так как все необходимые нормы в него уже включены.

«И опыт – сын ошибок трудных...»

Учитывается и опыт работы по разработке регламентов. За время проведения реформы (то есть более двух лет) внесены различные изменения в Постановления Правительства №679 и №813. Согласно им расширены требования к регламентам, в частности, в них обязательно должны быть указаны требования к платности и бесплатности предоставления государственной услуги. Причем постулируется, что если плата указана, то она должна напрямую вытекать из Налогового кодекса или постановления правительства, если же эта плата не взимается, то услуга оказывается бесплатно и любая попытка взимания платы как органом власти, так и аффилированными структурами является незаконной и должна приводить к обращению в прокуратуру.

Также установлено, что можно изменять нормативные сроки реализации тех или иных государственных услуг по принципу «больше нельзя, но меньше можно». Это тоже зафиксировано в постановлении Правительства РФ.

Всем разработчикам административных регламентов рекомендовано перед тем, как обращаться в Правительственную комиссию, внимательно рассмотреть свой проект и самостоятельно устранить обнаруженные недостатки.

М.В. Паршин посоветовал разработчикам регламентов самим попытаться проанализировать собственный проект и,

пока не поздно, исправить обнаруженные недостатки, которые могут существенно осложнить его прохождение.

При этом критерии оценки следующие:

- достаточность правовых оснований (есть ли право у органа заниматься разработкой такого документа);
- упорядочение и систематизация действующего законодательства и нормативно-правовых актов (в том числе и отмена актов ведомств той же самой сферы и включение всего в регламент);
- соответствие структуры административного регламента предусмотренной структуре;
- полнота описания административных процедур и административных действий;
- степень оптимизации исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги (если с принятием регламента исполнение функции не становится лучше, может быть, стоит пересмотреть этот регламент и не принимать его);
- повышение комфортности прохождения административных процедур для заявителя;
- качество информированности заявителя;
- соответствие процедур разработки, согласования, утверждения регламента предъявляемым требованиям.

Установлено также, какой должна быть структура этого документа:

- **общие положения** (наименование функции, услуги, кто является заявителем, требуемый перечень документов, контактная информация);
- **требования к порядку исполнения государственной функции, предоставления государственной услуги** (сроки, количество документов, требования к качеству и комфортности предоставления государственной услуги, вплоть до культуры поведения чиновников при взаимодействии с гражданами);
- **административные процедуры** (описана вся цепочка административных процедур и действий, указываются юридические факты, являющиеся основанием для каждого действия, и ответственные за их исполнение. Таким образом, можно утверждать, что если орган власти, орган местного самоуправления сертифицирован по международным требованиям, то сформировать административный регламент в соответствии с нашими требованиями никакой проблемы не составит);
- **порядок и формы контроля (внешнего и внутреннего) за исполнением государственной функции/предоставлением услуги** (каким образом контролируется исполнение как функции в целом, так и предоставления услуги или отдельных процедур);
- **порядок обжалования действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции/ предоставлении государственной услуги** (прежде всего это досудебное обжалование, т.е. нужен достаточно детальный порядок возможности гражданина отстаивать свои права во внесудебном порядке. Должно быть четко указано, какие органы уполномочены, в какие органы или подразделения он может обратиться, если его права нарушены, и каким образом он сможет получить требуемый результат).

Каковы ближайшие перспективы?

М.В. Паршин так обрисовал ближайшие перспективы: «Прежде всего, это разработка межведомственных и межуровневых регламентов. Разработка регламента ведомства – необходимое, но недостаточное условие упорядочивания всех административных процедур. Например, часто складывается такая ситуация, когда регистрационная служба срабатывает оперативно и в течение 10 дней выдает свидетельство о регистрации права собственности… Но до этого заявитель вынужден обращаться в 14 инстанций разного рода, разного уровня: региональные, федераль-

ные, муниципальныхе органы власти, разные другие организации… Так вот, должны быть приняты регламенты, которые включают в себя весь процесс предоставления этой услуги».

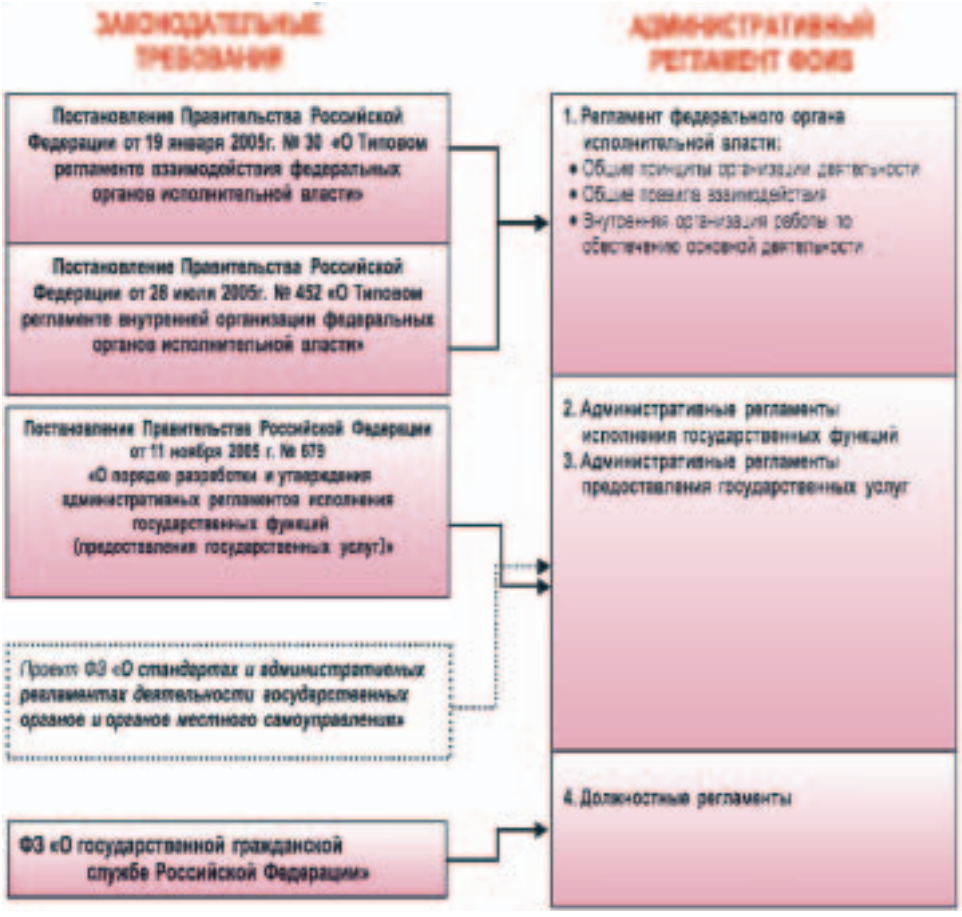
Одна из актуальных задач на сегодня – переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде.

В этой связи надо сказать, что разработка административного регламента является необходимым условием перевода государственной услуги в электронную форму. И потому Правительственная комиссия в настоящий момент плотно взаимодействует в данном направлении с Министерством связи и массовых коммуникаций РФ.

«И здесь мы приходим к еще одной крайне острой проблеме: при переводе государственных услуг в электронный вид мы не можем, не имеем права допустить самостоятельной работы ведомств и регионов в разработке единого стандарта подобных документов. В итоге будет легче просто уничтожить все, что будет сделано в этом направлении, и создавать все заново на единых протоколах обмена данными, чем сводить к общему виду все нынешние наработки», – поделился опасениями **М.В. Паршин**.

Без этой работы будет крайне затруднительно организовать предоставление межведомственных государственных услуг на базе многофункциональных центров, которые сейчас создаются в 25 регионах России. Здесь граждане смогут получать большой комплекс государственных услуг в од-

Рисунок 2.



ном месте, в действительном режиме «одного окна», один раз обратившись в орган власти и сдав необходимые документы.

«Давайте умерим холостой энтузиазм…»

От излишнего энтузиазма в отношении к новым регламентам предостерег ответственный секретарь рабочей группы по разработке административных регламентов Правительственной комиссии по административной реформе **А.С. Данилов.**

По его словам, подготовка должностных регламентов без качественно проработанной регламентации исполнения государственных полномочий, любая, даже самая качественная и серьезная подготовка административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в настоящее время обречена на повышенную сложность и не самую высокую эффективность.

Причем совершенно не важно, идет речь об исполнении государственных функций или о реализации государственных услуг: «С моей точки зрения, данная классификация условна. Нет нормативного разделения на функции и услуги. Все, что позволяет такое разделение, – априори определить, в чьих интересах исполняется полномочие – в интересах конкретного гражданина или общества в целом. Для целей регламентации полномочий разделение всего объема полномочий на функции и услуги использовалось только на начальном этапе, и уже в конце 2007 года (Постановление № 813) в Порядок подготовки утверждения административных регламентов были внесены изменения, на практике нивелирующие различия между ними».

Другое дело, что рабочая группа постоянно сталкивается с тем, что в предлагаемых проектах очень часто можно видеть повышенные требования к комфортности исполнения государственной функции, к комфортности взаимодействия с заявителями. Но почему-то разработчики «забывают» о сущностных изменениях структуры работы, документооборота, об избавлении заявителя от тупиков, глупых развилок в прохождении документа, от ненужного и бессмысленного визирования, внешних совершенно не нужных согласований…

А.С. Данилов уточнил, что в рамках Правительственной комиссии по проведению административной реформы обсуждение подготовленного проекта идет по перечню важнейших направлений.

1) Нормативные основания регламентируемого полномочия (мы должны понять, достаточно ли нормативной базы для того, чтобы исполняемое полномочие исполнялось эффективно, где пробелы в законодательстве, как их закрывать).

2) Характеристика текущего порядка исполнения государственных полномочий, недостатки и пробелы государственного регулирования.

«Выявление всех этих дефиниций производится путем анализа нормативной базы и качества, если приводить к некоему максимальному упрощению нашей сегодняшней ситуации, то, по большому счету, вся лестница прохождения практически любого документа через бюрократическую систему сводится к ответу на каждом этапе на простой вопрос «да» – документ проходит дальше или «нет» – документ отправляется на доработку. Для этого необходим исчерпывающий закрытый перечень критериев, которые должны быть описаны и нормативно закреплены. Не всегда правильно давать решения «да» или «нет» на откуп внутреннего убеждения государственного служащего, как бы плох или хорош он ни был. Лучше и проще, когда критерии принятия решений максимально формализованы, особенно когда это разумно и целесообразно».

3) Позитивные новации в исполнении государственного полномочия, закрепляемые проектом регламента.

«Речь идет о том, что часто ведомства пытаются в виде регламентов представить

существующую модель собственной работы, не привнося никаких новаций. Действительно, зачем «напрягаться», что-то улучшая и переделывая?

Надо понимать, что разработка административных регламентов по принципу «давайте напишем все, как есть, и ничего менять не будем» пресекается решительно и без комментариев. Только потеряете время и репутацию… Сейчас на уровне Правительственной комиссии – не проскочит. Позитивные новации в исполнении государственного полномочия – это наиважнейший элемент, он всегда озвучивается. Отсутствие таких новаций в исполнении государственного полномочия при разработке административных регламентов приводит к снятию проекта с рассмотрения и возврату авторам без каких-либо дальнейших комментариев», – заметил **А.С. Данилов**.

4) Общественное обсуждение проекта регламента – это условие просто даже начала его рассмотрения на уровне правительственной комиссии.

5) Учет поступивших замечаний и предложений на проект того или иного регламента.

В этой связи особые надежды возлагаются на законодательное обеспечение процесса разработки регламентов и, в частности, на разрабатываемый федеральный закон «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Работа над проектом шла почти три года, его несколько раз обсуждали в законодательных органах власти и в экспертном сообществе. В настоящее время можно смело говорить о том, что принятие закона является условием дальнейшего движения программы административной реформы (см. рис. 2, с. 124).

Очень серьезной препоной, способной затормозить ход всей административной реформы, является проблема единого языка регламентов. «Нам часто приходится сталкиваться с фактическим терминологическим и сущностным недопониманием, нет одного языка при обсуждении важнейших вопросов», – подчеркивает **А.С. Данилов.**

Можно говорить и о других наиболее частых общих недостатках предлагаемых проектов.

Первое – неполнота представленного комплекта документов (например, непредставление пояснительной записки к проекту административного регламента, отсутствие таблицы разногласий или таблицы замечаний по результатам независимой экспертизы, отсутствие таблицы учета замечаний заинтересованных ведомств, таких как Минэкономразвития РФ, Минюст РФ, на федеральном уровне или соответствующих структур на уровне субъектов РФ).

Второе – несоблюдение процедуры разработки проекта приоритетного административного регламента (первые два недостатка лечатся одним хорошим способом – как бы не был хорош проект, если есть такой недостаток, он возвращается для его размещения на открытых Интернет-сайтах и согласования в установленном для федеральных органов исполнительной власти порядке).

Третье – ошибочная классификация описываемого административного процесса и, следовательно, неправильное выделение процедур и использование некорректной структуры документа.

Что здесь имеется в виду?

«Мы часто за деревьями не видим леса, – комментирует сложившуюся ситуацию **А.С. Данилов**. – Мы забываем о том, что государственные полномочия описываются не столько через процесс деятельности, сколько через перечень взаимосвязанных результатов, которые ведут к некоему конечному результату исполнения государственного полномочий». Для любого государственного полномочия не только можно, но и должно выписать конкретный перечень

бюрократических результатов, которые получаются по итогам его реализации.

Для примера давайте представим себе на минуточку, что мы попробуем выписать некий перечень результатов для функции по лицензированию. Если мы будем говорить о бюрократических результатах, то здесь все достаточно понятно. Это перечень решений, принимаемых органом государственной власти, – выдана лицензия или нет, соответствующие документы – внесена информация в реестр лицензий или не внесена (и опять же соответствующие материалы), есть обжалование или нет обжалования. Таким образом, государственные полномочия по лицензированию превращаются в конкретный перечень результатов, которые мы не только можем, а должны описать в проекте административного регламента».

Что будет, если мы подойдем к позиции определения результатов не с бюрократической точки зрения, а, например, с точки зрения общественной значимости?

Что является общественно значимым в выполнении функций по лицензированию: количество выданных лицензий или количество отказов в выдаче лицензий, количество обжалованных решений органов по выдаче лицензий или же количество отозванных лицензий?

Вообще, когда начинаются рассуждения о некоем общественном значении исполнения государственных полномочий, мы все, к сожалению, неминуемо уходим в политическую плоскость, так как именно вопрос политической воли и реализации конкретных политических направлений в государственной деятельности и является вопросом общественной значимости в функции исполнения государственных полномочий. Для преодоления такого неконструктивного подхода есть лишь одна возможность, считает **А.С. Данилов**: «Мы требуем от разработчиков административных регламентов обязательного описания результатов исполнения государственных полномочий, которые можно «пощупать руками». Это очень важный момент».

Сложная ситуация также складывается с содержательной частью проектов регламентов. Здесь, на основании своего опыта рассказал **А.С. Данилов**, мы сталкиваемся со следующими типовыми ошибками:

- **неполным перечнем органов власти, организаций, оказывающих государственную услугу или выполняющих государственную функцию;**
- **неполным перечнем требуемых с заявителя документов;**
- **неполным перечнем причин отказа заявителю.**

Увы, но наличие таких недостатков говорит лишь о том, что разработчики кого-то пытаются обмануть, но, как правило, обманывают сами себя, поскольку все это обнаруживается и пресекается мгновенно. Результат всегда один – разработчики таких регламентов только зря теряют время и зарабатывают соответствующую репутацию.

Крупнейшим содержательным недостатком является отсутствие информации о платности предоставления государственной услуги. Для государственной функции это тоже важно, но для государственной услуги – это критичный недостаток. Также встречаются необоснованные завышения сроков выполнения административных действий.

И, наконец, четвертым критическим содержательным недостатком является отсутствие или неполное содержание подраздела «Порядок обжалования действий/бездействий и решений, выполняемых в ходе исполнения государственных функций».

В рамках работы нашей группы мы проанализировали наиболее часто встречающиеся замечания и предложения ее членов, представителей общественных организаций по проектам административных регламентов и выделили некие показатели оптимальности административных про-

цедур, на которые нужно равняться при исполнении государственных полномочий и, соответственно, при подготовке проектов административных регламентов:

1. Наименьшая возможность продолжительности осуществления процесса.

2. Минимально возможное количество действий, подлежащих совершению юридическими и физическими лицами.

3. Минимально возможное количество документов, требуемых для осуществления функций и создаваемых в процессе осуществления функций.

4. Максимальная четкость критериев принятия решения или исполнения функций.

5. Максимально возможное количество действий, осуществляемых с помощью информационных сетей коллективного пользования при сохранении параллельной возможности действовать путем личной явки в исполнительные органы государственной власти.

6. Наименьшая возможность затраты ресурсов.

7. Регистрация всех решений должностных лиц, приводящих к изменению правового статуса граждан и юридических лиц.

Что должно быть первым в государственных услугах?

Директор Департамента административной реформы Центра стратегических разработок **В.Н. Южаков** обратил внимание участников видеоконференции на тот факт, что стандарты государственных услуг в разработке административных регламентов уходят на второй план, хотя разработка стандарта государственной услуги предшествует разработке регламента. Как раз подобный регламент должен обеспечивать выполнение того стандарта, который государственные органы, общество в целом считают на сегодняшний день приемлемым.

«Напомню, к 2010 году мы должны добиться хорошей оценки качества государственных услуг и существенно подняться в международных рейтингах эффективности и результативности исполнения таких услуг. Времени у нас мало, и регламенты могут очень серьезно помочь.

Существенный момент и в том, что стандартизации в перспективе должны подвергаться не только государственные услуги, но и все иные виды государственных функций, то есть контроль и надзор, управление государственным имуществом, нормотворческая, правоустанавливающая деятельность. Естественно, установление этих стандартов крайне сложно, но задача эта должна ставиться. От нее зависит повышение эффективности государственного управления в целом», – подчеркнул **В.Н. Южаков.**

Следующая проблема – неопределенность статуса административных регламентов. В целом понятно, что они должны заместить собой множество подзаконных нормативных актов, регулирующих ту или иную административную процедуру, но пока на практике получается так, что регламенты принимаются и одновременно продолжают существовать множество других приказов, ведомственных инструкций, которые регулируют те же процедуры. «Эта ситуация должна быть преодолена», – констатировал выступающий.

И наконец, при разработке регламентов получаем некое описание, в лучшем случае упорядочение, иногда оптимизацию административных процедур исполнения функций, но не их существенную модернизацию. Хотя, конечно, если сравнивать с моментом начала реформы, ситуация значительно улучшилась. «Но иногда возникает субъективное ощущение, что все эти изменения носят лишь косметический характер просто потому, что все они не позволяют преодолеть порог ощутимости перемен качества государственных услуг и качества исполнения других государственных функций», – поделился своими впечатлениями **В.Н. Южаков**.

Когда можно будет говорить о том, что перемены ощутимы? На взгляд докладчика, это можно будет сделать, когда, во-первых, будет создана новая редакция закона о стандартах и административных регламентах. Во-вторых, когда будет зафиксирована норма – одна процедура исполнения государственной функции – один регламент без всяких иных подзаконных актов. Еще одно условие – это финансирование уровня стандартов. Сегодня иногда ведомства, разрабатывая административные регламенты и в его составе стандарт исполнения функции, рады были бы существенно сократить сроки, необходимые для предоставления государственной услуги или выдачи каких-либо справок, лицензий и т.д. Но ссылаются на недостаточность финансирования. Важно, чтобы стандарты были включены непосредственно в бюджетный процесс, и повышение их уровня, то есть фактически требований к результатам исполнения государственных услуг и функций, было признаваемо бюджетным процессом и они, соответственно, финансировались как обязательные в рамках этого бюджетного процесса. Еще одним условием должно стать повышение требований к стандартам исполнения государственных функций и перевод их на электронные технологии.

В итоге же должны сократиться как сроки исполнения государственных функций, так и обременения, которые государство накладывает на граждан при этом исполнении.

В этой связи неоценимую помощь в стимулировании проведения административной реформы могут оказать общественные и экспертные сообщества. Об этом рассказывала И.В. Котелевская: «В настоящий момент вокруг разработчиков проектов регламентов создана экспертная среда, представленная РСПП, «ОПОРОЙ России», Общественной палатой, учеными, специалистами, предпринимателями. При этом надо понимать, что контроль с их стороны очень внимательный и касается как неких профессиональных сторон, так и анализа коррупционной составляющей проектов регламентов». Причем интерес со стороны экспертного сообщества к процессу создания регламентов очень устойчивый. Цели независимой экспертизы очевидны. Прежде всего оценивается степень улучшения практики для участников рынка с внедрением того или иного нового административного регламента и степень его антикоррупционности.

Затем осуществляется мониторинг подготовки федеральными органами исполнительной власти административных регламентов, а также участие в разработке специального федерального закона… Встречи и обсуждения независимыми экспертами проводятся регулярно, объединенная рабочая группа выступает мощным началом, которое фокусирует мнение различных участников гражданского общества. И Правительственная комиссия очень внимательно прислушивается к мнению независимых экспертов.

В ходе конференции состоялся видеомост с Северо-Западной академией государственной службы (г. Санкт-Петербург), в котором приняли участие **А.А. Васецкий** – проректор Северо-Западной академии государственной службы и **А.А. Демидов** – заместитель председателя Комитета администрации губернатора Санкт-Петербурга. В интерактивном обмене мнениями приняли участие мэр г. Нижний Новгород **В.Е. Булавинов**, глава администрации г. Курган А.Ф. Ельчанинов и другие.

Высокую активность на видеоконференции проявили многие регионы, например муниципальные образования и аппарат администрации Оренбургской области и другие. Всего в региональных Центрах доступа к видеотрансляции в сети Интернет приняло участие более 1,5 тысяч человек. Трансляцию в эти Центры обеспечивали РАГС и Современная гуманитарная академия.