

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И СОКРАЩЕНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ

---

Тезисы доклада «Перспективы административной реформы» (*ориентировочная дата публикации доклада – май 2016 года*).

Под ред. Кузьмина Я.И., Жулина А.Б.

Авторский коллектив – Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В., Кузьмин Я.И., Плаксин С.М.

1. ЦЕЛИ, ПОКАЗАТЕЛИ, ЗНАЧЕНИЯ – ПОСЛЕДНИЕ 10 ЛЕТ .....	2
2. ЧТО РЕГУЛИРУЕМ? ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ .....	5
3. КАК ГОТОВИМСЯ К РЕАЛИЗАЦИИ? ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	8
4. КАК ИСПОЛНЯЕМ ПОРУЧЕНИЯ? .....	14
5. КАК ДОНОСИМ ДО ОБЩЕСТВА ТО, ЧТО ДЕЛАЕМ? ОТКРЫТОСТЬ И ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ .....	18
6. КАК РАБОТАЕМ С БИЗНЕСОМ? КОНТРОЛЬ-НАДЗОР .....	26
7. КАК РАБОТАЕМ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СЛУЖАЩИМИ? .....	35

## 1. Цели, показатели, значения – последние 10 лет

1. В 2016 году прошло 11 лет с момента утверждения первой **Концепции административной реформы** в Российской Федерации (на 2006-2010 гг.).
2. Показатели, заложенные в 2005 году в базовую Концепцию, остаются актуальными. На Рисунке 1 видно, что из **6 показателей** только **по одному** (удовлетворенность граждан госуслугами) целевое значение 2010 года **превышено** (при плане на 2010 год в 70%, в 2014 значение составило **81,2%**) – *показатель выделен зеленым цветом.*

Рисунок 1. Показатели Концепции административной реформы в Российской Федерации



3. По двум показателям Всемирного банка – **эффективность госуправления и качество госрегулирования** с 2004 года **есть незначительная положительная динамика, но цели на 2010 год так и не достигнуты** (на Рисунке 1 показатели выделены желтым цветом). По двум показателям, связанным с **коррупцией**, **Россия опустилась ниже уровня 2004 года** (выделено красным цветом).
4. По ключевому показателю – издержкам бизнеса для преодоления административных барьеров, устойчивой статистики до сих пор нет, оценить **успешность движения по данному направлению невозможно.**
5. Направления модернизации государственного управления скорректированы в одном из «майских» Указов Президента в 2012 году (Указ № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления").

Рисунок 2. Показатели Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»



6. Как можно видеть из Рисунка 2, система показателей сместилась преимущественно к взаимодействию с гражданами.
7. Две приведенных системы координат для оценки результатов административной реформы 10 лет назад и системы государственного управления 4 года назад приведены не столько для подведения итогов и оценки успешности преобразований, сколько для отражения несколько тенденций:
  - 7.1. **Последовательный и абсолютно правильный приоритет** в обоих случаях – **работа с гражданами**, государственными и электронными услугами, удовлетворенность населения.
  - 7.2. Работа с издержками **бизнеса не является приоритетом** в обоих случаях.
  - 7.3. Произошла миграция с внешних оценок на исключительно внутренние. При том, что у нас **до сих пор нет объективной, регулярной статистики для измерения качества работы государственного аппарата**, а текущие измерения вызывают крайнее недоверие.

В качестве примера можно привести показатель: «... доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов».

Текущее значение (апрель 2016 года) 94,24%, но при расчете значения показателя не учитывается количество предоставляемых в МФЦ услуг – если в МФЦ организовано предоставление хотя бы одной услуги, все население муниципального образования полностью засчитывается как «имеющие доступ».

8. Несмотря на слабое продвижение в рейтингах, за последние годы в сфере работы с государственным аппаратом **формально сделано крайне много**.

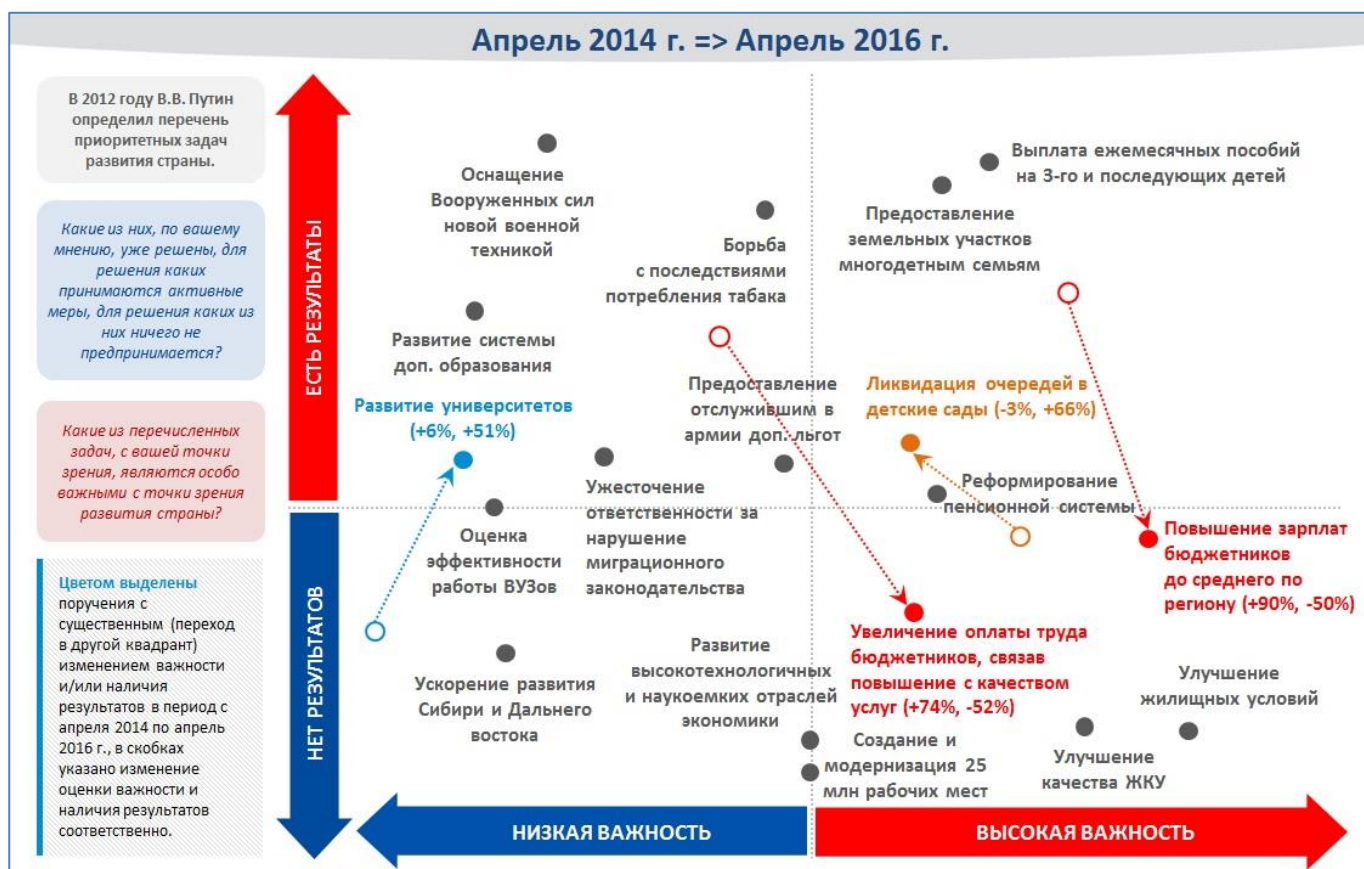
- 8.1. Серьезным прорывом была работа в 2009-2011 гг., когда в рамках Правительственной комиссии по административной реформе проходили утверждение первые административные регламенты массовых государственных услуг и функций. Именно тогда в «ручном режиме» прошли оптимизацию техосмотр, процедуры выдачи общегражданского и иностранного паспорта – это тот фундамент, который сейчас вылился в реальное упрощение базовых услуг и повышение удовлетворённости государственными услугами. При этом 19 распоряжений Правительства Российской Федерации (еще под председательством В.В.Путина), зафиксировавшие планы снижения избыточного регулирования в отдельных сферах (массовые услуги и контроль), до сих пор до конца не выполнены. **Средний процент выполнения по 19-ти сферам на ноябрь 2015 года составил по официальным данным МЭР 73%.**
- 8.2. Последние 3 года продолжается масштабная работа **Открытого Правительства и Экспертного совета при Правительстве (около 450 экспертов)**. Ключевые документы Правительства проходят реальную общественную экспертизу, экспертные обсуждения. Стратегии и долгосрочные программы развития государственных компаний в обязательном порядке рассматриваются группами отраслевых экспертов Открытого правительства. Методическая и нормативная основа Открытого правительства в России по системности **не имеет аналогов в мире**, что признается многими зарубежными партнерами.
9. Можно приводить еще примеры. При этом вопрос кардинального улучшения работы государственного аппарата не только не снимается, но **ежегодно возникает, в частности, в посланиях Президента России**. В прошлогоднем послании прозвучало поручение по созданию **проектного офиса** для решения прежде всего межведомственных проблем, что привело к возобновлению экспертной дискуссии о возможности переноса в госуправление традиционных для бизнеса практик – процессного подхода, проектного управления и т.д.. Дискуссия во многом повторяет многочисленные обсуждения последних лет. **При этом многие созданные инструменты в российском государственном управлении были как раз результатом переноса подобных бизнес-практик – административные регламенты (процессный подход, моделирование и оптимизация бизнес-процессов), ДРОНДы (бюджетирование по результатам)** и т.д.
10. Необходимо посмотреть на деятельность государственного аппарата еще раз, и мы предлагаем заново вернуться к **ключевым процессам государственного управления** - от определения приоритетов государственной политики, выбора инструментов регулирования, принятия нормативных актов, до их исполнения, получения обратной связи от населения, на каждой из этих стадий определив «узкие места» и направления модернизации.

## 2. Что регулируем? Целеполагание

11. Традиционно принято считать, что система целеполагания в России нуждается в существенной корректировке. Во многом это обусловило принятие федерального закона «**О стратегическом планировании**». При этом принятие закона, по оценкам НИУ ВШЭ, требует изменения **более чем 100 тыс. документов на федеральном, региональном и муниципальном уровне**, что в текущих бюджетных условиях маловероятно в среднесрочной перспективе. Поэтому определение стратегий, целей и задач верхнего уровня будет еще долго происходить «**в ручном режиме**».
12. Подавляющее количество задач, решаемых органами власти, возникает в результате **поручений Президента и Председателя Правительства**, а также вице-премьеров.
13. Можно выделить два базовых вопроса в целеполагании деятельности органов исполнительной власти. **Первый** – это соответствие целей ожиданиям населения, потребностям экономики. **Второй** – это определение приоритетов среди сотен поручений, действующих одновременно по отношению к органам власти. Насколько цели, поставленные руководством страны, ранжируются при исполнении, как выделяются безусловные приоритеты, есть ли долгосрочные приоритеты.
14. Для ответа на первый вопрос можно ответить, рассмотрев **пример «майских» Указов Президента 2012 года, являющиеся сейчас безусловной основой для целеполагания органов власти всех уровней**. «Майские» Указы, содержавшие более **200** прямых поручений Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (из которых около **40** содержат целевые значения показателей), они стали основой для корректировки государственных программ, создания «дорожных карт», 5-ти летних планов деятельности федеральных органов исполнительной власти.
15. Анализ показывает, что при формировании Указов были максимально учтены как интересы граждан (приоритеты 2011 года), так и выделены максимально актуальные для экономики и государства задачи. По результатам ряда социологических исследований 2011 года, **от 55 до 60%** опрошенных граждан обозначили **три главных задачи, на решение которых государство должно тратить деньги** – это **улучшение ситуации в здравоохранении и образовании, школьном и дошкольном, прежде всего, и повышение социальных пособий, то есть борьба с бедностью, форсированное создание среднего класса**. Эти задачи **были отражены в Указах «О социальной политике», «О политике в сфере здравоохранения», «О политике в области образования и науки», «О демографической политике»**. **Тогда же стали понятны и другие приоритеты, которые назвали важнейшими примерно 40% граждан: жилье и качество услуг в сфере ЖКХ, развитие транспортной инфраструктуры, пенсии, экология**. Они тоже стали частью «майских» Указов, в том числе указа «Об обеспечении граждан доступным жильем и повышении качества услуг ЖКХ».
16. Анализ исполнения поручений, в том числе в рамках «майских» Указов, будет приведен в части 5 Доклада, здесь приведем лишь одну иллюстрацию, показывающую,

как население России сейчас, после 4 лет действия Указов, **оценивает значимость поставленных целей и динамику их достижения.**

Рисунок 3. Оценка населения России важности отдельных целей «майских» Указов и оценка результатов



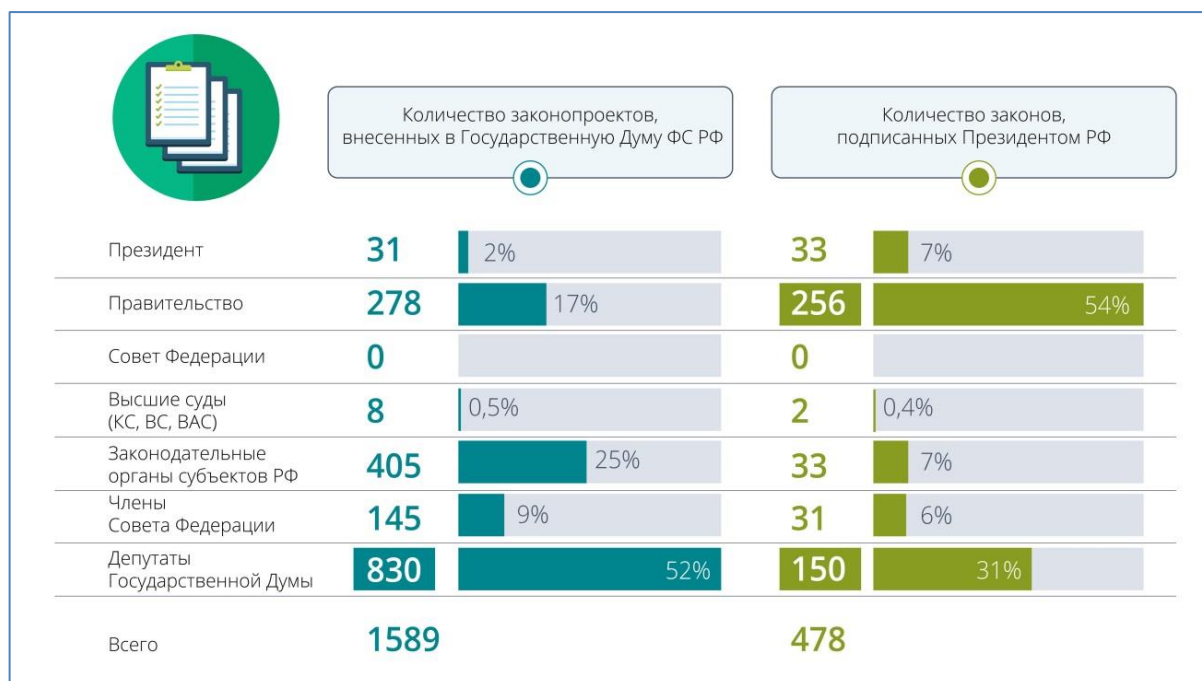
- На Рисунке 3 представлена оценка населения России (репрезентативная выборка по России) важности отдельных целей «майских» Указов и оценка результатов. Эксперты НИУ ВШЭ проводят мониторинг Указов с момента их принятия, на рисунке даны примеры оценки в динамике за 2 года (сравнение 2014 и 2016 года).
- Вопрос целеполагания на **уровне руководства страны** является наименее «проблемным», на наш взгляд, звеном в цепочке определения и реализации государственной политики. **Намного большую проблему составляет целеполагание на уровне отдельных органов исполнительной власти.**
- Действительно, кроме рутинной деятельности в рамках собственных полномочий ведомства должны обеспечивать выполнение поручений Президента (и соответствующих запросов Администрации), Правительства (и соответствующих запросов Аппарата), вице-премьеров.
- Поручения касаются разных сфер и аспектов деятельности ведомства, зачастую не синхронизированы по срокам (которые, как правило, минимальны) и, главное, часто не скоординированы по содержанию. При этом поручения рассматриваются как независимые, т.е. должны выполняться все, независимо друг от друга. В результате перед ведомством в дополнение к текущим задачам ставится большое количество формально равноценных задач, которые все обязательны для выполнения.

21. Наличие действующих одновременно многочисленных поручений на уровне органов власти без определения безусловных приоритетов деятельности – **одна из ключевых причин дальнейшего выхолащивания даже максимально понятных и корректно сформулированных целей и задач верхнего уровня.**

### 3. Как готовимся к реализации? Законопроектная деятельность

22. При подготовке государством нормативно-правовых актов должно обеспечиваться **качество проработки и учет интересов всех групп общества**, затрагиваемых новым регулированием. Значит, процедуры разработки и утверждения проектов нормативно-правовых актов должны предусматривать эффективные процедуры экспертизы и обсуждения с заинтересованными сторонами. Такие процедуры могут создаваться на уровне отдельных органов власти, национального правительства, реализовываться в ходе парламентских процедур (для законодательных актов).
23. Особенно значима роль подобных механизмов для разработки **проектов федеральных законов**, как актов наиболее высокой юридической силы. Поскольку основная масса (**около 50%**) принимаемых федеральных законов в Российской Федерации подготовлены **Правительством**, следует обратить особое внимание на существующие **в исполнительной власти процедуры разработки и обсуждения законопроектов**.
24. Правом законодательной инициативы в Российской Федерации обладает достаточно большое количество субъектов, однако если анализировать результативность из работы – число принятых законов, то с большим отрывом будут **лидировать Правительство и депутаты Государственной Думы**. Объем законодательной работы на федеральном уровне в 2015 году приведен на Рисунке 4.
25. **Показательно, что вероятность для внесенного Правительством законопроекта быть подписанным Президентом равна 92%**, при этом для внесенного депутатом Государственной Думы – **18%**. Данный показатель для членов Совета Федерации даже выше «депутатского» - около **21%**.

Рисунок 4. Объем законодательной работы на федеральном уровне в 2015 году





26. Процедура обсуждения, подписания и опубликования законопроектов после внесения в парламент **одинакова для всех субъектов законодательной инициативы**, подробно регламентирована и включает в «типовом» случае **8 стадий** (для т.н. «положительной траектории», в случае принятия положительных решений на каждой стадии, т.е. без возвратов на предыдущую стадию рассмотрения, дополнительных обсуждений, ветирования документов и проч.).
27. **Допарламентская же стадия для каждого субъекта законодательной инициативы выстроена по-разному** и включает в себя различное количество регламентированных в нормативно-правовой базе обязательных этапов. Так, до внесения законопроекта депутатом Государственной Думы нормативно-правовыми актами **установлено всего 3 стадии, 1 из которых является обязательной только** для отдельных категорий законопроектов, для законопроектов **Президента Российской Федерации** предусмотрено **6 стадий** (в том числе 1 обязательная только для отдельных категорий).
28. **В допарламентской части Правительство Российской Федерации абсолютно неконкурентоспособно с другими субъектами законодательной инициативы.** Законопроекты Правительства до внесения в парламент должны проходить **22 стадии, из которых 11 являются обязательными** для отдельных категорий законопроектов.
29. Неравноценное положение Правительства России с точки зрения организации законопроектной работы становится еще более заметным при проведении международных сопоставлений.

*Рисунок 5. Количество регламентированных этапов законопроектной деятельности в зависимости от субъекта законодательной инициативы*



30. Допарламентские стадии подготовки законопроектов национальных правительств в отдельных рассмотренных странах традиционно содержат большее количество стадий, нежели законопроекты других органов власти, **однако в случае с Правительством**

**Российской Федерации данный разрыв наиболее значителен.** Кроме того, регламентация законопроектной деятельности Правительства предусматривает **максимальное количество стадий рассмотрения законопроектов по сравнению с другими странами.**

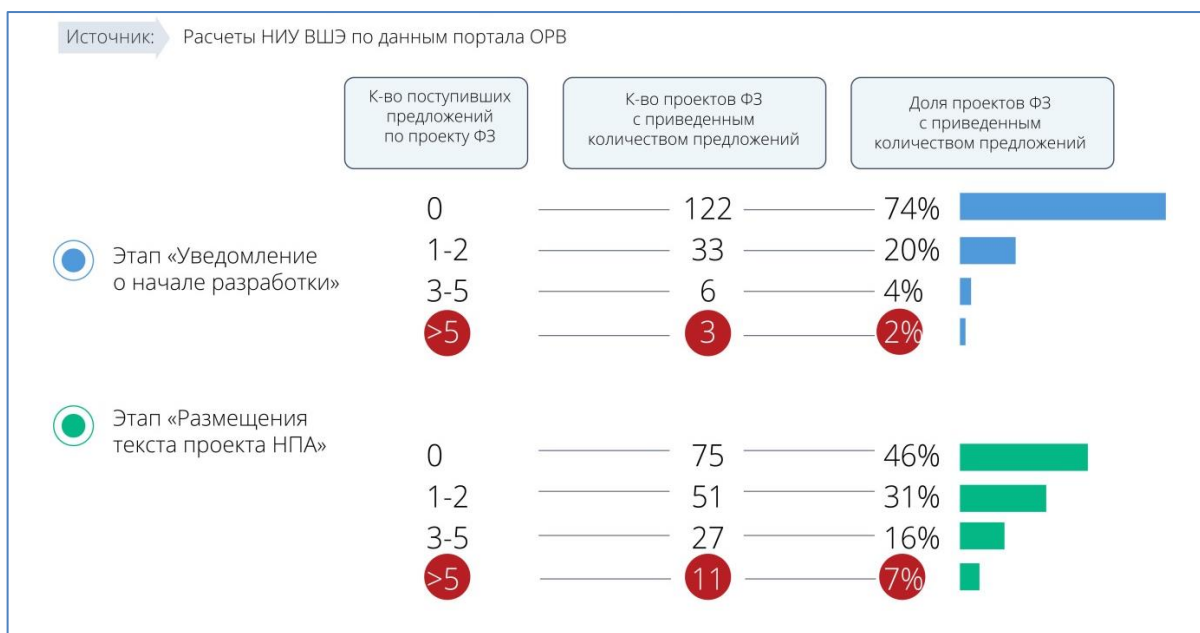
31. С учетом того, что основная содержательная экспертиза документов проходит именно на допарламентской стадии, следует рассмотреть ее более подробно. Существующая сейчас модель регулирования законопроектной работы Правительства может быть охарактеризована как нагромождение большого количества процедур, **не исполняемых или исполняемых исключительно формально** и потому только затрудняющих законотворческую деятельность без существенного повышения качества прорабатываемых материалов.
32. Первый блок проблем связан с **множественностью ведомственных экспертиз.** Каждый законопроект проходит межведомственные согласования, рассмотрение на Комиссии по законопроектной деятельности (а до этого рассмотрение в Аппарате Правительства), решение о внесении законопроекта в Государственную Думу принимается на заседании Правительства. Представитель любого ведомства на каждой из обозначенных стадий может высказать свою позицию по законопроекту. Несмотря на это, предусмотрено отдельное проведение:
- 32.1. **педагогической** экспертизы (организуется Минобрнауки России, **ни одного заключения обнаружить не удалось**),
  - 32.2. оценка целесообразности **информатизации** (Минкомсвязи России),
  - 32.3. отдельная оценка **бюджетных последствий** (Минфин России),
  - 32.4. оценка **макроэкономического влияния** и последствий для предпринимателей (Минэкономразвития России).
33. На этом фоне достаточно частным вопросом выглядит наличие **двух правовых экспертиз законопроекта** - Минюстом России и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, при том, что предмет этих экспертиз четко не разграничен, а сроки отличаются в два раза (7 дней у Минюста и 15 дней у ИЗиСПа).
34. Следующей серьезной проблемой является **большое количество «общественных экспертиз».** В попытках следовать лучшим практикам государственного управления, обеспечить открытость работы Правительства и привлечь общественность к экспертизам законопроектов в разное время были введены:
- 34.1. **независимая антикоррупционная экспертиза,**
  - 34.2. общественное обсуждение, получение **заключение Экспертного совета** при Правительстве,
  - 34.3. оценка **регулирующего воздействия.**
35. Данные предложения вводились в разное время и плохо скоординированы по выносимым на экспертизу документам и срокам их проведения.
36. Отдельно следует остановиться на практике исполнения процедуры **оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ).** Целями внедрения ОРВ объявлялись широкое общественное обсуждение инициатив, детальный анализ и расчет издержек

всех групп участников регулируемых отношений, анализ альтернативных вариантов регулирования.

37. В 2015 г. НИУ ВШЭ был проведен анализ практики выполнения процедуры ОРВ для **всех 164 проектов федеральных законов, размещенных на специализированном портале regulation.gov.ru** в период с июля 2014 по май 2015 года.

38. Результаты анализа (Рисунок 6) показывают, что **46 % текстов проектов федеральных законов на сайте не обсуждались вообще (0 поступивших предложений), по 31 % проекту поступило 1-2 предложения**, что также нельзя назвать обсуждением, поскольку, как правило, 1-2 сообщения заносятся на сайт представителями органа власти – разработчика. **Еще 16% законопроектов получили 3-5 предложений. Иными словами, полноценное обсуждение состоялось только для 7 % законопроектов.**

Рисунок 6. Интенсивность обсуждения проектов ФЗ в рамках ОРВ



39. Крайне важный результат анализа показывает, что **в 31% законопроектов продекларировано наличие новых функций у государственных органов, однако указание на необходимость дополнительных расходов указана лишь у 3% законопроектов** (Рисунок 7).

40. Аналогично **наличие новых обязанностей у групп интересов указано в 46% законопроектов, а наличие новых расходов признается только у 17 % проектов законов.** Однако очевидно, что выполнение новых обязанностей без дополнительных расходов невозможно. Законодательно закрепленные функции госорганов также в будущем обязательно будут использованы в качестве аргумента об увеличении штата или финансирования.

41. Отметим также, что **лишь относительно 4% законопроектов указан хотя бы один альтернативный способ решения проблемы.** И, наоборот, по **48% проектам законов** указано, что они разрабатываются по поручению Президента или Правительства, а,

значит, их разработка даже не предполагает поиск альтернативных вариантов ведомством.

Рисунок 7. Оценка качества проводимой ОРВ для проектов федеральных законов.



42. Иными словами, процедуры ОРВ в настоящий момент выполняются **формально, реальное обсуждение, поиск вариантов и расчет издержек не производятся**. Цели, активно декларируемые при введении ОРВ, не достигаются. Между тем все обозначенные процедуры в совокупности удлинляют срок подготовки законопроекта **на несколько месяцев**.
43. В заключение заметим, что **из 22 стадий рассмотрения правительственного законопроекта предельные сроки прохождения установлены только для 12**, что не позволяет определить **итоговые сроки** подготовки законопроекта.
44. Представляется, что формальная, перегруженная дублирующими согласованиями, имитацией общественного обсуждения процедура разработки законопроектов нуждается в модернизации. Именно поэтому Правительство Российской Федерации имеет меньшее влияние (с точки зрения числа принятых законов), чем национальные правительства других рассмотренных стран (Рисунок 8).

Рисунок 8. Международное сравнение по количеству принятых законов.



45. Представляется **целесообразным ликвидировать все избыточные дополнительные экспертизы**, ввести их в рамки межведомственных согласований и осуществлять их одновременно (параллельно) с модернизированной процедурой общественного обсуждения проектов нормативно-правовых актов. В части общественного обсуждения нужно **перейти от необязывающего и на практике не существующего диалога «со всеми желающими»**, т.е. с неограниченным кругом лиц, **к обязывающему профессиональному разговору с крупнейшими общероссийскими объединениями предпринимателей и Экспертным советом при Правительстве.**

#### 4. Как исполняем поручения?

46. Множественность «принципалов» и одновременных задач, низкая мотивация, нехватка ресурсов и времени, жесткий контроль сроков исполнения поручений при недостаточном содержательном контроле – **все это вынуждает государственных служащих искать стратегии формального исполнения поручений.**

47. На примере исполнения «майских» Указов можно выделить типовые **стратегии федеральных органов исполнительной власти** по формальному исполнению поручений:

47.1. В случае установления числовых значений показателей в поручении зачастую результат достигается **путем изменения методологии** подсчета показателей, чтобы максимально приблизиться к целевому значению. Так, существенное изменение методик расчета было произведено в части таких показателей, как создание 25 млн. рабочих мест, охват граждан государственными услугами по принципу «одного окна» и т.д.

**Пример 1.** Поручение «создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году».

Во временной методике расчета показателя (приказ Росстата от 21.02.2013 № 70) к высокопроизводительным рабочим местам относились все занятые рабочие места предприятий (организаций), в которых добавленная стоимость в расчете на одно рабочее место превышает установленный критерий, а критерий устанавливался исходя из среднего уровня валового внутреннего продукта в расчете на одно замещенное рабочее место по шести крупнейшим экономикам мира.

В действующей методике (приказ Росстата от 14.11.2013 № 449) к высокопроизводительным рабочим местам относятся все **замещенные рабочие места предприятия (организации), на котором среднемесячная заработная плата работников равна или превышает установленную величину критерия, а критерием устанавливается среднемесячная заработная платы работников на одно замещенное рабочее место**, дифференцированное по типам предприятий и субъектам Российской Федерации.

Рост числа высокопроизводительных рабочих мест достигается в том числе в результате повышения зарплат учителей, врачей, научных работников до средней по экономике региона (бюджетники занимают высокопроизводительные рабочие места по определению), понятие производительности искажено.

**Пример 2.** Поручение «Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих показателей: ... доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - **не менее 90 процентов**» (601-1б).

Текущее значение (апрель 2016 года) 94,24%, но при расчете значения показателя не учитывается количество предоставляемых в МФЦ услуг – если в МФЦ организовано предоставление хотя бы одной услуги, все население муниципального образования полностью засчитывается как «имеющие доступ».

47.2. Достаточно частая ситуация переноса ответственности заключается в обосновании и **внесении нормативного правового акта** (как правило, проекта федерального закона), включение в перечень согласующих максимального

(избыточного) количества ведомств. Как показано в части 3 доклада, фактически срок допарламентского рассмотрения не регламентирован, что дает формальное основание для отсрочки исполнения поручений со ссылкой сначала на затянутое согласование ведомств, затем – на работу профильного комитета Государственной Думы.

**Пример 1.** Поручение «подготовить и внести до 1 сентября 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов».

Внесены изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации, ФЗ «О техническом регулировании», "Об образовании в Российской Федерации": определены понятие профессионального стандарта, порядок их разработки, утверждения и применения. Однако не созданы нормативные препятствия принятию профстандартов, невостребованных участниками рынка, не имеющих механизма реализации или в которых отсутствует описание критически важных и проверяемых элементов наличия профессиональной компетенции. Перечень и содержание разрабатываемых профстандартов важно определять «снизу», основываясь на потребностях работодателей.

**Пример 2.** Поручение «до 1 сентября 2012 г. внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий расширение перечня выборных муниципальных должностей».

Законопроект был внесен, рассмотрение даже в первом чтении было отложено, а в 2015 году он был снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

**Пример 3.** Поручение «до 1 сентября 2012 г. принять меры по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства».

Поручение до настоящего времени не выполнено, специальное процессуальное законодательство не создано. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации разработан и внесен в Госдуму, рассмотрение его фактически приостановлено.

47.3. Зачастую **ответственность за исполнение поручений переносится на субъекты Российской Федерации.** Показательным примером является комплекс поручений по переходу работников бюджетной сферы на «эффективный контракт» с увязкой с повышением зарплат, повышением качества услуг и обновлением кадрового состава бюджетных учреждений. Фактически данный блок вопросов без методической и организационной проработки на уровне ответственных федеральных органов исполнительной власти был спущен на субъекты Российской Федерации, что полностью выхолостило замысел поручения, но позволило перенести ответственность и контроль с федерального на региональный уровень.

**Пример 1.** Поручения «... принять до 1 декабря 2012 г. программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, обусловив повышение оплаты труда достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг ... с возможным привлечением на эти цели не менее трети средств, получаемых за счет реорганизации неэффективных организаций», «Правительству Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предусмотреть при формировании соответственно

федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов бюджетные ассигнования на реализацию мер, предусмотренных настоящим Указом» (597-3).

Ответственные федеральные органы исполнительной власти (Минтруд России, Минобрнауки России, Минздрав России, Минкультуры России, Минфин России) не обеспечили необходимую методическую базу, не предложили организационные решения.

Выхолащивается качественная составляющая «эффективного контракта», практикуется уравнильное повышение оплаты труда, снижается качество услуг, оптимизация выражается в увольнении сотрудников. В 2012-2014 годах значительное число регионов перевыполняли планы роста зарплат работников бюджетной сферы в том числе за счет существенного роста дефицита региональных бюджетов. В структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации доля расходов на оплату труда выросла с 27,3% в 2011 году до 35,2% в 2015 году, соотношение долга и доходов выросло с 18,1% в 2011 году до 29% в 2015 году (без учета безвозмездных поступлений – с 23,19% в 2011 году до 34,6% в 2015 году).

47.4. Следующая стратегия формального исполнений поручений - **выбор из множества вариантов решения проблемы наиболее затратного** (и, как правило, простого), разделение ответственности с Минфином России. Как было показано в части 3 доклада, только в 4% проектов федеральных законов назван хотя бы 1 альтернативный способ решения проблемы. Примеров подобной стратегии множество. Так, в рамках создания независимой оценки качества организаций, оказывающих социальные услуги законодательно заложены **дорогостоящие регулярные социологические опросы вместо раскрытия данных** бюджетных учреждений и построения независимых (негосударственных) оценок и рейтингов. Другой пример – **работа с государственными услугами**. Вместо целенаправленного движения к созданию полноценных информационных ресурсов (учетных систем), межведомственному электронному обмену данными был выбран путь строительства многофункциональных центров (МФЦ), превратив проект по сути в строительный, оттянув финансовые и временные ресурсы регионов.

**Пример 1.** Поручение «Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих показателей: ... доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году - не менее 90 процентов».

Принцип «одного окна» имеет признаки «одной двери» – оказание услуг организовано по схеме удаленного рабочего места, создается единый офис, в котором находятся представители различных ведомств.

Значительные бюджетные средства, направленные на создание МФЦ, не дают адекватного прироста удовлетворенности заявителей качеством обслуживания. В федеральном бюджете на возведение МФЦ в 2014-15 годах было заложено по 3 млрд.руб., примерно столько же в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Минфин России рациональность расходов подвергал сомнению, призывая к альтернативе – развитию услуг в электронной форме.

В апреле 2016 года Рабочая группа Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определённых Президентом Российской Федерации, решает признать необходимым принятие нормативных и распорядительных актов, разработку и внедрение в эксплуатацию сервисов СМЭВ.



48. Показательно отношение разных групп внутри «элиты» (руководители предприятий, органов власти, законодательных органов) к направлениям повышения качества исполнения «майских» Указов и в целом качества работы органов власти (Рисунок 9). Так, **законодатели** уверены, что исполнительная власть будет работать лучше при повышении исполнительской дисциплины, персональной ответственности и более регулярной и дробной отчетности. **Взгляд исполнительной власти** кардинально иной – все перечисленные меры она считает нежелательными или бесполезными, кроме, по сути, одной - усиления материального стимулирования госслужащих.

Рисунок 9. Противоречия во мнениях федеральной элиты относительно мер совершенствования государственного управления.

	ПРОТИВОРЕЧИЯ ВО МНЕНИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО МЕР СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ		
	ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЭЛИТА		
	ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	РУКОВОДИТЕЛИ ПРЕДПРИЯТИЙ	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ
Повышение исполнительской дисциплины и персональной ответственности за невыполнение указов	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (20%)		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (91%)
Постоянный мониторинг выполнения указов, введение более дробной и регулярной отчетности	НЕЖЕЛАТЕЛЬНАЯ МЕРА (13%)		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (57%)
Уточнение методик оценки результатов работы по исполнению указов для предотвращения имитации достижений за счет оперирования отчетностью		НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (55%)	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (36%)
Усиление общественного контроля за работой по выполнению указов	БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (28%)	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (53%)	
Уточнение «дорожных карт» и других плановых документов	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (27%)		БЕСПОЛЕЗНАЯ МЕРА (32%)
Усиление материального стимулирования госслужащих за выполнение указов	НЕОБХОДИМАЯ МЕРА (33%)	НЕЖЕЛАТЕЛЬНАЯ МЕРА (24%)	

## 5. Как доносим до общества то, что делаем? Открытость и обратная связь

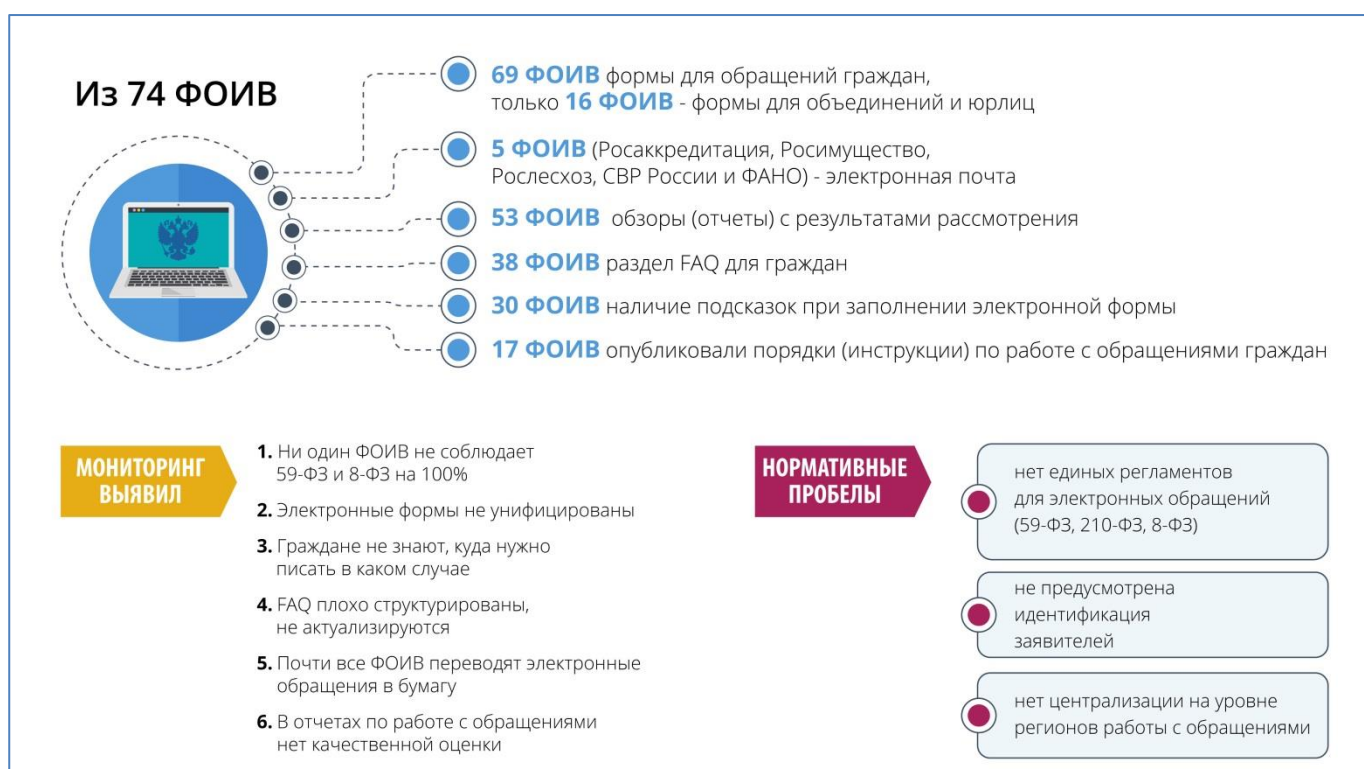
49. **Обратная связь** является неотъемлемой частью управления. Для того чтобы механизмы обратной связи в государстве заработали, со стороны власти необходимо обеспечить выполнение следующих условий:
- желание **донести до общества на понятном ему языке приоритеты** и объективные обстоятельства при принятии управленческих и политических решений;
  - умение **распознавать реакцию общества** на заявленные декларации и действия;
  - способность **корректировать цели и работу, учитывая обратную связь** и возможные изменения в системе.
50. Сегодня на всех уровнях управления деятельность исполнительной власти при формировании политики не вполне направлена на обеспечение этих условий. В подтверждение приведем **результат опросов общественного мнения** (ВЦИОМ, 2016 г.) - индексы согласия граждан с экономической и социальной политикой власти сегодня снизились до кризисных значений конца 2008 г. и **сократились по сравнению с началом 2014 г.:** соответственно **в 3,4 раза** (с 54 до 16) доверие к экономической политике и **в 2,5 раза** (с 26 до 19) — к социальной<sup>1</sup>.
51. За прошедший год **в 2 раза (с 53 до 26)** снизился индекс одобрения деятельности Правительства России в целом<sup>2</sup>.
52. Характерно, что при ответе на общий вопрос социологов ВЦИОМ, насколько респонденты доверяют работникам государственных органов, **44 % ответили, что не доверяют**, из них каждый пятый (**20 %**) совершенно не доверяет, и только 21 %, т.е. каждый пятый доверяет, из них 6 % доверяют полностью (возможно, это сами чиновники), 34 % — затруднились с выбором.
53. В первую очередь, для повышения доверия к государству необходимо преодолеть кардинальную закрытость органов власти.
54. Ситуация с открытостью полностью отражает формальную стратегию органов власти по формальному исполнению поручений. Действительно, российский сегмент Интернета опутан сетью государственных сайтов и порталов. На сегодня создано **более 2 тысяч официальных сайтов органов государственной власти, несколько тысяч сайтов органов местного самоуправления и более сотни тысяч сайтов государственных учреждений.**
55. При этом подавляющее большинство сайтов органов власти и госучреждений, в целом соответствуя требованиям законодательства, продолжают развиваться **как простые сайты-визитки**, что для удовлетворения потребностей пользователей сегодня неприемлемо. Об этом не первый год говорят результаты различных мониторингов информационной открытости сайтов.

<sup>1</sup> Индексы ВЦИОМ, последние данные за февраль 2016 г. [http://wciom.ru/news/ratings/ocenka\\_vlastej/](http://wciom.ru/news/ratings/ocenka_vlastej/).

<sup>2</sup> Еженедельный рейтинг ВЦИОМ: [http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie\\_deyatelnosti\\_gosudarstvennyx\\_institutov/](http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyx_institutov/).

56. Например, по данным Мониторинга государственных сайтов <https://gosmonitor.ru>, федеральные ведомства, получающие в народном рейтинге высокие баллы, в формальном экспертном рейтинге оказываются в нижней части, и наоборот. Кроме того, сравнение рейтингов информационной открытости сайтов органов власти в государственной системе Минэкономразвития России и в независимой системе экспертного мониторинга интернет-сайтов Инфометр выявило существенные различия в оценивании экспертами сайтов по практически одним и тем же показателям.
57. Как показал мониторинг экспертов НИУ ВШЭ (Рисунок 10), ни один федеральный орган исполнительной власти не соблюдает на 100% базовые законы – 8-ФЗ (Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления) и 59-ФЗ (О порядке рассмотрения обращения граждан).

Рисунок 10. Анализ сайтов ФОИВ – обращения граждан.



58. Экспертные рейтинги сайтов организаций, оказывающих социальные услуги, сегодня становятся очень популярны. Однако в погоне за независимыми рейтингами потеряны интересы и ожидания рядовых пользователей.

Так, вторичный анализ опубликованных на сайте Минздрава Республики Башкортостан данных, собранных в рамках независимой оценки, показал, что между уровнем экспертной оценки полноты, актуальности и понятности информации о медицинской организации на сайте, и долей пациентов, удовлетворенных качеством и полнотой информации, доступной на сайте медицинской организации, выявленной в ходе опросов респондентов, существует обратная зависимость. Это означает, что простое увеличение количества размещаемых на сайтах сведений в соответствии с обязательными перечнями не повышает уровень удовлетворенности пользователей информационной открытостью и доступностью сайтов, на которых эти сведения размещаются.

59. В то же самое время в большинстве случаев новости на сайтах органов власти посвящены поездкам и встречам их руководителей. Поэтому, по данным социологов, 65% суточной аудитории Интернета ищут объективную информацию в социальных сетях и блогах.

*Показательны результаты опроса ВЦИОМ в марте 2014 г. о том, что необходимо делать Минтрансу России, чтобы граждане знали больше о его текущей работе и результатах деятельности, половина респондентов ответила: «Активно работать с пользователями транспорта, выясняя их запросы».*

*Считаем, что эта задача должна быть в числе первоочередных для всех без исключения органов власти. Слушать и учитывать мнения различных референтных групп, которые могут по-разному оказывать влияние на формирование представлений, устремлений и поведение людей, входящих в состав больших целевых групп.*

60. Вместе с тем можно отметить некоторые положительные сдвиги, когда использование в деятельности органов власти информационных технологий подчинено интересам граждан и организаций.

61. Это прежде всего общедоступные государственные сервисы. Сегодня **более 30 электронных сервисов создано ФНС России**: «Узнай свой ИНН», «Проверь себя и контрагента», «Доступ к ЕГРЮЛ и ЕГРИП» и др., информационные сервисы **ФМС России** по проверке действительности российских паспортов, разрешений на работу и проч., сервисы **Госавтоинспекции МВД России, Федеральной службы судебных приставов, Росреестра, Минкультуры России, Минздрава России** и др. Различные клиентские приложения создаются на основе других федеральных и региональных информационных систем и ресурсов.

62. На данный момент в **реестре Роскомнадзора зарегистрировано 339 федеральных государственных информационных систем**, которые разработаны, внедрены и эксплуатируются федеральными государственными органами для информационного обеспечения исполнения своих полномочий. Региональные органы исполнительной власти в рамках своих административно-управленческих процессов также внедряют различные информационные системы и ресурсы.

63. Государственные служащие, с одной стороны, сами не обладают достаточными компетенциями, с другой стороны, и не заинтересованы к привлечению экспертов и организаций, готовых интегрировать и анализировать разнородные **открытые данные из разнообразных источников, максимально обеспечивая востребованные населением запросы.**

*По нашим последним опросам (сентябрь 2015 г., ВЦИОМ), 72% россиян заинтересованы в получении информации об экологической ситуации в стране в целом, 86% граждан хотели бы получать информацию об экологической ситуации в месте проживания. Наибольший интерес для населения представляет информация о загрязнении воды (59%) и воздуха (54%). Эта информация уже во многом собирается до уровня городов и населенных пунктов, но раскрывается только в агрегированном состоянии, не позволяя создавать сервисы оценки своего места проживания, выбирать место учебы, отдыха и т.д.*

64. На сайтах практически всех федеральных, региональных и муниципальных органов власти созданы Интернет-приемные, чтобы граждане и организации могли направлять обращения в электронной форме. Статистика обращений показывает, что доля электронных обращений граждан в органы власти растет: в ряде ФОИВ она достигает **70%**, в регионах — в **среднем каждое третье** обращение поступает в электронном виде.
65. Однако поступившие **электронные** обращения **распечатываются на бумаге**, и далее процедуры рассмотрения и подготовки ответов происходят как с письменным обращением, направленным по почте, и в **те же 30 дней**. Примечательно, что даже информирование по процедурам многих административных регламентов происходит по телефону и на личном приеме в день обращения, а по электронной почте — в течение 15 дней.
66. Поэтому, с одной стороны, административные издержки на обработку электронных обращений не сокращаются. С другой стороны, многочисленные сигналы граждан о тревожащих их проблемах начинают решаться в органах власти **только после их появления в публичном поле**.
67. Неслучайно, по опросу ВЦИОМ в ноябре 2015 г., каждый третий россиянин считает, что на решения, принимаемые органами власти, **сильнее всего могут повлиять выступления в СМИ и участие в массовых митингах и демонстрациях**. В среде молодых до 24 лет, без высшего образования, проживающих в Москве и Санкт-Петербурге доля людей, придерживающихся этого мнения, достигает 40 %.
68. В последние годы в регионах стали создаваться порталы, предоставляющие гражданам возможность с использованием сети Интернет пожаловаться на проблемы ЖКХ, благоустройства населенных пунктов, организации дорожного движения, общественный транспорт и т.д., а также предложить свои идеи и инициативы по улучшению жизни в родном городе или селе и развитию всего региона в целом.
69. Истрачены значительные бюджетные средства на создание и поддержку региональных информационных систем. Однако многие из созданных порталов работают вхолостую, популярность и востребованность таких ресурсов со стороны граждан чрезвычайно низка. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что содержательно ответы региональных властей, несмотря на электронный характер взаимодействия, остаются «отписками».
70. **Исключением стали информационные системы в отдельных субъектах Российской Федерации, которые нацелены на решение проблем населения** (Рисунок 11). Так, наблюдается существенный ежемесячный прирост поступающих от жителей заявок в ГИС города **Москвы «Наш город»** — на 15 тысяч заявок; «Наш Санкт-Петербург» — на 6 тысяч заявок; по одной тысяче — в единую интернет-приемную Республики Башкортостан и **«Народный контроль»** Республики Татарстан.

Рисунок 11. Результаты анализа работы субъектов РФ с обращениями граждан



71. На фоне относительного медленного развития государственных информационных систем по работе с гражданами **набирают популярность частные инициативы** (Рисунок 12), которые в ряде случаев более конкурентоспособны в глазах граждан (РосЖКХ, change.org и т.д.).

Рисунок 12. Частные инициативы, нацеленные на решение проблем населения



72. Сегодня более чем в двух десятках федеральных законов и таком же количестве указов Президента и решений Правительства предусмотрены прямые нормы об организации органами власти участия граждан и юридических лиц в мероприятиях общественного контроля (например, за охраной атмосферного воздуха, охраной и использованием животного мира, за обеспечением радиационной безопасности, за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, за соблюдением Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и др.), в обсуждении вопросов и формировании государственной политики в той или иной сфере государственного управления, в обсуждении работ на соискание премий Правительства Российской Федерации и т.д.
73. Принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в 37 из 85 субъектов Российской Федерации приняты законодательные акты по обеспечению правовых основ для внедрения в регионах нового социального института.
74. Однако за 1,5 года правоприменительной практики ни один из законодательно предусмотренных механизмов и форм не заработал: отсутствует федеральное ведомство, которое отвечает за его правоприменение. Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты без ведомственных подзаконных актов, как оказалось, неспособны организовать реализацию федерального и региональных законов.
75. Следует отметить, что по поручению Председателя Правительства для исполнения «майских указов» все федеральные органы исполнительной власти должны были утвердить планы деятельности на пять лет, чётко сформулировав, как они видят основные направления работы, определив конкретные показатели, по которым можно будет судить о результатах этой работы, и тех, кто несёт ответственность за достижение этих целей.
76. Принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач ФОИВ, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение в соответствии с Концепцией открытости определено как один из механизмов открытости. Однако из половины федеральных ведомств, которые приняли публичные планы и декларации, 60 % не представляют публичные отчеты об их исполнении.
77. Несмотря на приведенные результаты анализа, мы считаем, что кардинальных изменений в политике открытости делать не нужно. Необходимо доводить все введенные инструменты до максимально широкого использования, вовлекать граждан, ведомства в совместное использование инструментов открытости.
78. Во-первых, необходимо расширить аудиторию граждан в стране, знающих и работающих с открытым правительством, до нескольких миллионов человек, посредством реализации в ФОИВ общественно значимых проектов, в том числе развития следующих направлений:

- 78.1. **улучшение качества и разнообразия информационных сервисов на сайтах ФОИВ**, а также создание на базе открытых данных общедоступной информации негосударственных информационных сервисов.
- 78.2. **реализация универсальных проектов**, направленных на повышение уровня информационной открытости в сфере полномочий ФОИВ, посредством создания механизмов обратной связи *онлайн консультирования и информирования граждан*, обеспечивающих оперативные ответы на злободневные и актуальные для граждан вопросы, в том числе по правоприменению.

*В качестве примера может быть назван сайт обратной связи для потребителей, созданный Роспотребнадзором<sup>3</sup>.*

**79. Во-вторых, необходимо создание и развитие механизмов общественного контроля, в том числе за результатами деятельности ФОИВ и достижением показателей «майских указов» Президента России, в том числе посредством:**

- 79.1. создания «народных карт» по реализации запланированных мероприятий, чтобы граждане имели возможность реально проконтролировать выполнение планов и расходование бюджетных средств, сделать «контрольную закупку» и проч.

*Например, народный контроль за **обеспеченностью и ценами на жизненно необходимые и важные лекарственные средства** (Минздрав России); народный контроль за **расходованием бюджетных средств из региональных дорожных фондов на проектирование и строительство автодорог к сельским населенным пунктам субъектами Российской Федерации** (Минсельхоз России) и проч.*

- 79.2. внедрение механизмов (инструментов) **общественного контроля за результатами исполнения государственных функций, включая их финансирование, планирование и организацию исполнения, госзакупки, НИРы и прочее в формах, предусмотренных в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»**, например: общественная проверка Общественного совета при ФОИВ, общественный мониторинг (СОНКО, исследовательскими организациями), общественная экспертиза Общественной палаты, иных субъектов общественного контроля и т.д.

**80. В третьих, нужно продолжать совершенствование механизмов открытости в интересах общества:**

- 80.1. необходимо провести **аудит информационных систем** федеральных органов исполнительной власти с целью выявления потенциально востребованных наборов открытых данных с учетом запросов граждан информацию.
- 80.2. разработать коммуникационные стратегии взаимодействия с референтными группами органов власти;

<sup>3</sup> <http://zpp.fcgie.ru/mcenter/Pages/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F-%D1%81%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D1%8C-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B9.aspx>



- 80.3. на сайтах ФОИВ в обязательном порядке предусмотреть возможность **оценки удовлетворенности гражданами результатов рассмотрения их обращений** в органе власти, по аналогии с проектом «Ваш контроль» (<https://vashkontrol.ru>) о качестве предоставления государственных и муниципальных услуг, с механизмом общественного контроля (аудита) за ходом оценивания;
- 80.4. ввести механизм **публичного отчета о работе с обращениями граждан**, с учетом требований к периодичности представления и обязательности сведений о принятых конкретных мерах;
- 80.5. в Публичных планах и Публичных декларациях федеральных органов исполнительной власти предусматривать в обязательном порядке организационные меры по организации и проведению широкого общественного обсуждения социально значимых проектов как на основе предложений ведомств, так и **на основе предложений граждан и организаций, сформулированных на специальных форумах и дискуссионных площадках.**
81. **Сохраняет актуальность необходимость разработки коммуникационной стратегии Правительства Российской Федерации по реализации ключевых поручений и целевых установок руководства страны**, с том числе Указов Президента. Необходима постоянная разъяснительная работа с обществом, по всем возможным каналам коммуникации – телевидение, общественные советы, публичные выступления и т.д. В качестве отдельного адресата экспертного сопровождения реализации планов и исполнения Указов необходимо рассматривать **региональные администрации.** Необходимо создать единый информационный канал, обеспечивающий однозначную, непротиворечивую систему методической, информационной и статистической поддержки исполнителей поручений в органах власти.

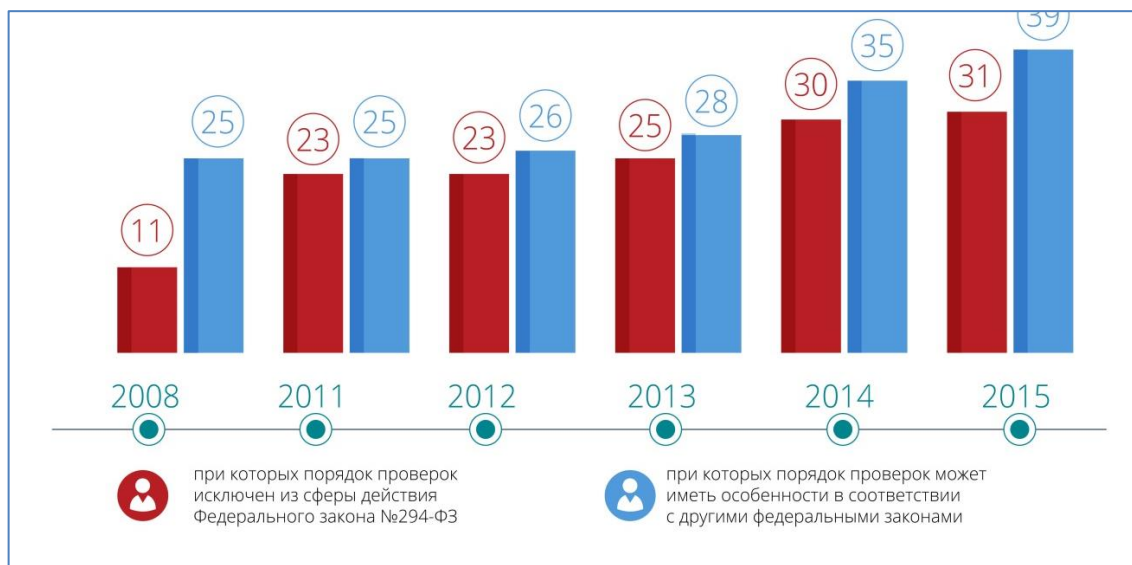
## 6. Как работаем с бизнесом? Контроль-надзор

82. Проблематика взаимодействия государства и бизнеса в административной сфере традиционно рассматривается в рамках **двух изолированных вопросов** совершенствования государственного управления – предоставление государственных услуг, разрешений (лицензий, регистраций, аккредитаций, госэкспертиз и проч.) и контрольно-надзорной деятельности<sup>4</sup>.
83. В 2008 году государством было предложено системное решение – федеральный закон от 26.12.2008 г. **№ 294-ФЗ** о защите прав предпринимателей при проведении проверок. Основной функцией закона было упорядочивание контрольной деятельности, разработка унифицированных правил. Исключения допускались, но только при наличии соответствующих федеральных законов, при этом законодатель стремился свести изъятия к ограниченному перечню сюжетов, поименованному в 294-м законе.
84. Предложенная модель регулирования оказалась успешной. Например, до введения закона **не было информации даже о том, сколько проверочных мероприятий проводится по стране**. В обоснованиях фигурировали цифры «около 20 млн. проверок». Между тем данные статистики, введенные в соответствии законом № 294-ФЗ, показали, что в отношении предпринимателей административными органами проводится только 2,9 млн. проверок. В связи с введением закона до 4-х раз сократились издержки предпринимателей, прежде всего предприятий сферы услуг и торговли, которые физически легко могли посещать инспекторы контрольных органов.
85. Однако положительный упорядочивающий эффект от принятия закона к 2013-2014 гг. **оказался исчерпан**. Дело даже не в том, что число видов надзора, исключённых из-под действия закона № 294-ФЗ постоянно увеличивалось (Рисунок 13).

---

<sup>4</sup>Вопросы реформирования контрольно-надзорной деятельности подробно рассматриваются НИУ ВШЭ с 2010 года в ежегодном аналитическом докладе о состоянии системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации, выпускаемого в последние годы совместно с РСПП и Минэкономразвития России, а также в специализированных публикациях по вопросам государственного контроля за гражданами, регионального государственного контроля и ряду других.

Рисунок 13. Количество видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона №294-ФЗ

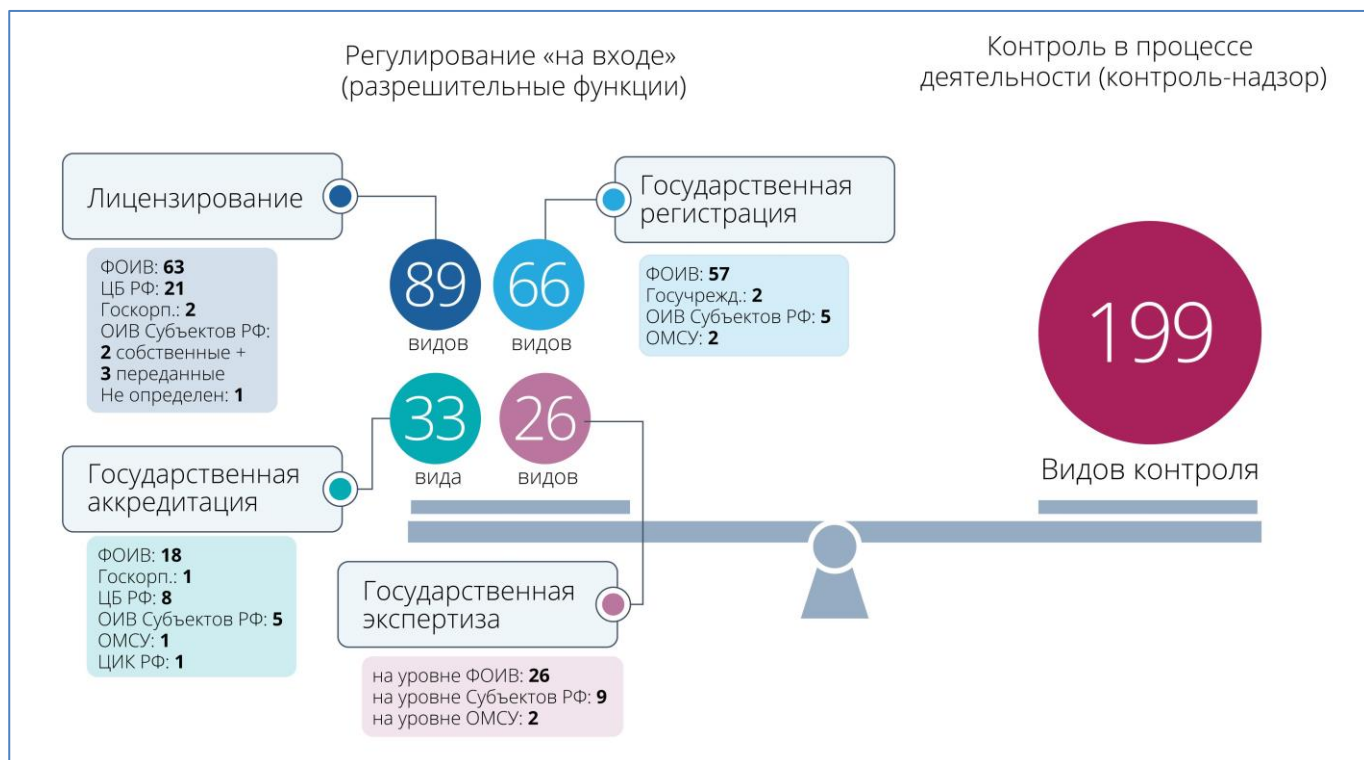


86. Сложившаяся ситуация в сфере контрольно-надзорной деятельности является неудовлетворительной и для общества, и для государства, и для бизнеса. По официальной статистике, контрольные органы ежегодно охватывают проверками в среднем **3 % подконтрольных субъектов**, лучшие ведомства – **около 17 %**, а, значит, в среднем один подконтрольный субъект **попадает под проверку раз в 30 лет**, а для наиболее активных ведомств – раз в **5-6 лет**. Для общества это означает, что уровень защиты со стороны государственного контроля недостаточен.
87. Государство, несмотря на увеличение финансирования и сокращение численности «контролеров», тратит из бюджета **на содержание 1 сотрудника, занятого контрольной деятельностью, в среднем около 59 тыс. руб. в месяц**, что включает в себя также расходы на содержание зданий, приобретение имущества, проведение экспертиз, уплату налогов с заработной платы. Сложившаяся ситуация создает почву для злоупотреблений со стороны государственных служащих, начинающих преследовать собственные, а не государственные, интересы.
88. Бизнес, в свою очередь, сталкивается с произвольным толкованием норм. **Крупные и средние предприятия для взаимодействия с контролерами создают специальные службы юристов, малые предприятия – уходят в тень**. Значительными являются дополнительные издержки, расходы на удовлетворение избыточных требований, которым должны соответствовать субъекты предпринимательской деятельности и их объекты. Часто такие требования являются устаревшими, не соответствуют современному уровню развития технологий и организационным возможностям контролирующих органов. В условиях экономического роста с этим еще можно было бы смириться, но в условиях рецессии такие издержки являются критическими с точки зрения обеспечения конкурентоспособности.
89. Необходимо внедрение новых, системных решений в контрольно-надзорной сфере. Контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение главных целей – **обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, защиту окружающей среды, имущества, других охраняемых ценностей**. Такая идеология предполагает

построение совсем иной системы контроля, когда активность контрольных органов концентрируется на том, кто наиболее опасен с точки зрения угрозы охраняемым ценностям.

90. «Сплошной» контроль уже невозможен, необходимо корректно выстроить процесс определения приоритетов (по уровню опасности) и перестроить административно-управленческие процессы контрольных органов соответствующим образом. При этом очевидно, что для наиболее опасных объектов плотность контроля должна возрасти, а для наименее опасных объектов – кардинально снизиться. Вопросы внедрения новых методов надзора, учитывающего степень опасности поднадзорных объектов – т.н. «риск-ориентированного подхода», подробно рассмотрены в специализированных докладах НИУ ВШЭ.
91. Внедрение риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности предполагает дифференциацию поднадзорных субъектов по уровню опасности.
92. Однако та же логика должна быть применена и к **разрешительным режимам начала деятельности (государственным услугам)**. Действительно, если режим регулирования дифференцирован при «работе на рынке», то соответствующие изменения должны быть произведены и «**на входе на рынок**». Например, если при работе на рынке предприятие признано не опасным, но к нему могут применяться упрощенные режимы допуска на рынок – уведомления, регистрации вместо лицензирования.

Рисунок 14. Регулирование «на входе» и контроль в процессе деятельности



93. Именно поэтому экспертами НИУ ВШЭ подготовлен **альтернативный законопроект «О государственном контроле и надзоре», предполагающий регулирование обоих**

**частей вмешательства государства** – «на входе» (разрешительные полномочия в отношении бизнеса) и «в процессе» (контроль-надзор).

94. Внедрение риск-ориентированного подхода требует выработки значительного количества системных и частных (по отдельным видам контроля) решений. Для реализации данной реформы государственный аппарат применяет традиционные управленческие методы - в рамках Правительственной комиссии по проведению административной реформы создана подкомиссия, разработана «дорожная карта» - план мероприятий по проведению реформы контрольно-надзорной деятельности.
95. Для активизации работы, на наш взгляд, необходимо сделать ряд шагов.
96. Во-первых, вместе с дорожной картой утвердить **простые показатели результативности ее реализации**. Возвращаясь к началу данного доклада необходимо напомнить, что в России **отсутствуют регулярные индикаторы административной нагрузки на бизнес**.
97. При этом это должны быть не традиционные операционные показатели, типа «доля ведомств, выполнивших такой-то пункт плана». Необходимо разработать ключевые показатели конечного эффекта, отражающие, что именно даст обществу и бизнесу реализация реформы. Например, «затраты ресурсов предпринимателей, связанные с проверками», «размер нанесенного ущерба» и тому подобное. Также нужны показатели непосредственного результата, отражающие внедрение в практику риск-ориентированного подхода, например, «**доля проверок, проведенных с применением риск-ориентированного подхода**». Очевидно, что это требует отдельного мониторинга, в ряде случаев – создания новых статистических и информационных ресурсов. Но это должно стать **ежегодной практикой**, такой же понятной и принятой всеми, как, например, индексы деловой активности.

*Рисунок 15. Примеры текущих и возможных показателей контроля-надзора*



98. Во-вторых, необходим **независимый механизм мониторинга** хода реформы. Формальных бюрократических отчетов и инициативной эпизодической работы экспертов или бизнес-ассоциаций **явно недостаточно**.
99. Риск-ориентированный подход предполагает формирование новой технологии контрольно-надзорной деятельности. Однако не менее важный вопрос «**что является предметом контроля?**». При проведении мероприятия по контролю значения отдельных параметров подконтрольного субъекта или его деятельности сравниваются с установленными в обязательных требованиях предельными или допустимыми значениями. Иными словами, вторым важным вопросом контрольно-надзорной деятельности является вопрос **качества самих обязательных требований, являющихся предметом проверки**. Устаревшие требования препятствуют техническому прогрессу, противоречия в требованиях различных органов создают почву для злоупотреблений.
100. Так, в докладе НИУ ВШЭ по состоянию государственного контроля в 2015 году отмечается, что базовыми проблемами обязательных требований являются: **недоступность информации об обязательных требованиях, избыточность, устаревание и дублирование между системами нормирования** (например, между системами охраны и гигиены труда, охраны труда и промышленной безопасности, в сфере обращения с отходами и санитарно-эпидемиологическим нормированием, в сфере ветеринарии и санитарно-эпидемиологическим нормированием).
101. Избыточность обязательных требований проистекает из «советского прошлого» российской системы нормирования. Государство по инерции продолжает сохранять нормирование, направленное не только на исключение недопустимых рисков, связанных с причинением вреда жизни или здоровью граждан и окружающей среде, но также выпускает и контролирует обязательные технические требования, обеспечивающие сохранность имущества физических или юридических лиц.
102. В результате часто складывается парадоксальная ситуация, когда хозяйствующие субъекты вынуждены нести предписанные расходы, направленные на сохранение их же собственного имущества. **При этом размер расходов может превышать потенциальный ущерб от потери соответствующего имущества**. Данный подход мог быть оправдан в период существования СССР, так как само государство выступало собственником производственных средств, которые оно защищало от причинения вреда, однако, очевидно не соответствует текущим реалиям.

*Например, в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» транспортировка драгоценных металлов и драгоценных камней, а также продукции из них осуществляется воздушным, водным, железнодорожным и специальным автомобильным транспортом, оборудованным соответствующими техническими средствами, в сопровождении вооруженной охраны. Только в 2015 году данное требование упростили. Однако все равно участники ювелирного бизнеса могут не использовать специальные транспортные средства и вооруженную охрану только при условии принятия иных мер по обеспечению сохранности ювелирных изделий и исключению доступа к таким изделиям посторонних лиц. Именно по причине указанных ограничений в России не развивается интернет-торговля ювелирными изделиями.*

103. С советского периода установление требований к безопасности в некоторых сферах до сих пор осуществляется по пути регламентации процессов производственной деятельности, а не фиксации параметров безопасного результата деятельности. При этом государственное нормирование производственных процессов не успевает за развитием науки и техники; такие акты не могут быть гармонизированы с аналогичными зарубежными институтами, что создает дополнительные барьеры при осуществлении внешнеэкономической деятельности и внедрении импортных технологий и оборудования на отечественных предприятиях; нормирование процесса деятельности, более чем нормирование результата предрасположено к избыточному регулированию.

*Так, в соответствии с Инструкцией по санитарной обработке оборудования, инвентаря и тары на предприятиях молочной промышленности, установлены детальные требования к эксплуатации оборудования на предприятиях молочной промышленности. Например, мойка должна осуществляться механизированным способом, после которой трубы должны разбираться и дополнительно мыться вручную, что абсолютно неприменимо для современного импортного оборудования, цикл мойки которой осуществляется в полностью в автоматизированном режиме.*

104. В России продолжает действовать значительный массив актов, содержащих обязательные требования технического характера советского периода. Некоторые из них никогда официально не публиковались, издавались в виде книг (а не нормативных правовых актов); приняты не органами государственной власти, а подведомственными научными организациями или структурными подразделениями. **Всего в справочно-правовых системах значатся более 3000 неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 г.** Многие требования к процессам производства, содержащиеся в таких актах, устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно.

105. Наиболее одиозной проблемой является **банальная нехватка информации о действующих обязательных требованиях.**

106. Так, **не все акты, устанавливающие обязательные требования, подлежали официальному опубликованию и государственной регистрации Минюстом России.** Данная проблема касается ранее принятых актов, однако их накопленный массив создает в нормативной базе зоны непрозрачности. **Например, не подлежат государственной регистрации ГОСТы и СНИПы.** Это привело к тому, что **ГОСТы распространяются за плату федеральным государственным унитарным предприятием «Стандартинформ» и федеральным бюджетным учреждением «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации - Фирма "ИНТЕРСТАНДАРТ"».**

107. Нормативно-технические документы, изданные до вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», подлежат обязательному исполнению только частично, **но на практике предпринимателям невозможно разобраться, в какой части акты применяются, а в какой нет.**

108. Все сказанное свидетельствует о необходимости кардинальной реформы обязательных требований, которая пока не началась. **Первым шагом может быть раскрытие обязательных требований в сети Интернет с запретом налагать на**

**предпринимателей санкции за нарушения требований**, не раскрытых надлежащим образом, далее систематизация и актуализация с ориентацией на безопасность. Целевое состояние системы обязательных требований должно базироваться на следующих принципах:

- 108.1. соразмерность жесткости предъявляемых требований степени риска причинения вреда и его потенциальному размеру;
  - 108.2. техническая и экономическая обоснованность обязательных требований;
  - 108.3. актуальность обязательных требований современным технологиям;
  - 108.4. конкурентоспособность национальных систем обязательных требований с аналогичными зарубежными системами (сопоставимость расходов российских предприятий на мероприятия, связанные с соблюдением предъявляемых к ним требований, с аналогичными расходами их конкурентов в иных странах);
  - 108.5. непротиворечивость обязательных требований между собой;
  - 108.6. доступность и понятность предъявляемых требований для бизнеса.
109. Важнейшим направлением реформы системы государственного управления в целом и контрольно-надзорной деятельности в частности является решение **кадровых вопросов на государственной службе**. Текущее законодательство о государственной службе не позволяет проводить современную и эффективную кадровую политику. Инспекторский состав часто не имеет специального образования по контрольной деятельности. Законодательством предусмотрено невысокое вознаграждение на низовом уровне инспекторов, работающих непосредственно с предпринимателями «на земле».

Рисунок 16. Ресурсное обеспечение государственного контроля в 2014 г.



110. При этом такие инспекторы обладают значительными полномочиями, вплоть (по некоторым видам контроля) до приостановки деятельности. Какие-либо



репутационные эффекты отсутствуют. В результате с самого низового уровня у «полевых» сотрудников контрольных органов создается искаженная система стимулов. Далее, с карьерным ростом, данная система стимулов распространяется либо на руководящих работников инспекций, либо на персонал крупных предприятий, взаимодействующих с очередными «контролерами», т.е. воспроизводит себя.

111. Разумеется, изменить кардинально уровень профессиональной подготовки и мотивацию деятельности **всех 100 тысяч сотрудников контрольно-надзорных органов** за короткий и даже средний **промежуток времени невозможно**, хотя меры нормальной кадровой политики следует прорабатывать и внедрять.
112. Потому в качестве первого шага предлагается изменить **структуру инспекторского** состава. Распределить сотрудников на три группы – административный персонал, обеспечивающий персонал и инспекторов.
113. Административный сотрудники должны сосредоточиться на финансовых, командировочных, имущественных вопросах, вопросах делопроизводства, архива, ведения кадровых дел, бухгалтерии и иных, связанных с деятельностью контрольного органа как учреждения. **При этом административные сотрудники не должны участвовать в мероприятиях по надзору.** К данной категории должен относиться и, например, руководитель территориального органа.
114. **Основа новой структуры – это инспекторы.** Количество инспекторов в каждом органе должно быть не велико, но **только они должны иметь право налагать наказания за нарушения обязательных требований и нести реальную персональную ответственность** за возможные случаи причинения вреда охраняемым ценностям в поднадзорной сфере, находящимися в их сферах ответственности. К таким «супер-инспекторам» должны предъявляться повышенные требования с точки зрения образования и опыта работы. **Должно быть резко увеличено их денежное вознаграждение, должны применяться методы неденежного стимулирования, работать репутационные эффекты.** Таких инспекторов должно быть немного, **не более 10 %** инспекторского состава и работать (выходить на проверки) они должны по экстерриториальному признаку. Все остальные сотрудники обеспечивают работу инспекторов. Фактически, такой «супер-инспектор» становится руководителем группы с широкими полномочиями и с ответственностью за возможные случаи причинения вреда, а не за результаты проведенных проверок.
115. Конечно и сейчас, руководители территориальных органов или даже самих контрольных органов, именуется как «главный государственный инспектор» по субъекту или по Российской Федерации. Однако это знак административной должности, существенная часть их времени связана с административными функциями, они строго привязаны к конкретному региону. Реальные дела такие «главные инспектора» как правило, глубоко не рассматривают, подписывая подготовленные подчиненными документы, зачастую не вникая в их содержание. **В качестве примера может быть приведена система организации работы Счетной палаты,** где аудитор является аналогом инспектора, сотрудники аппарата, участвующие в конкретных проверках – обеспечивающим персоналом, а должности административных

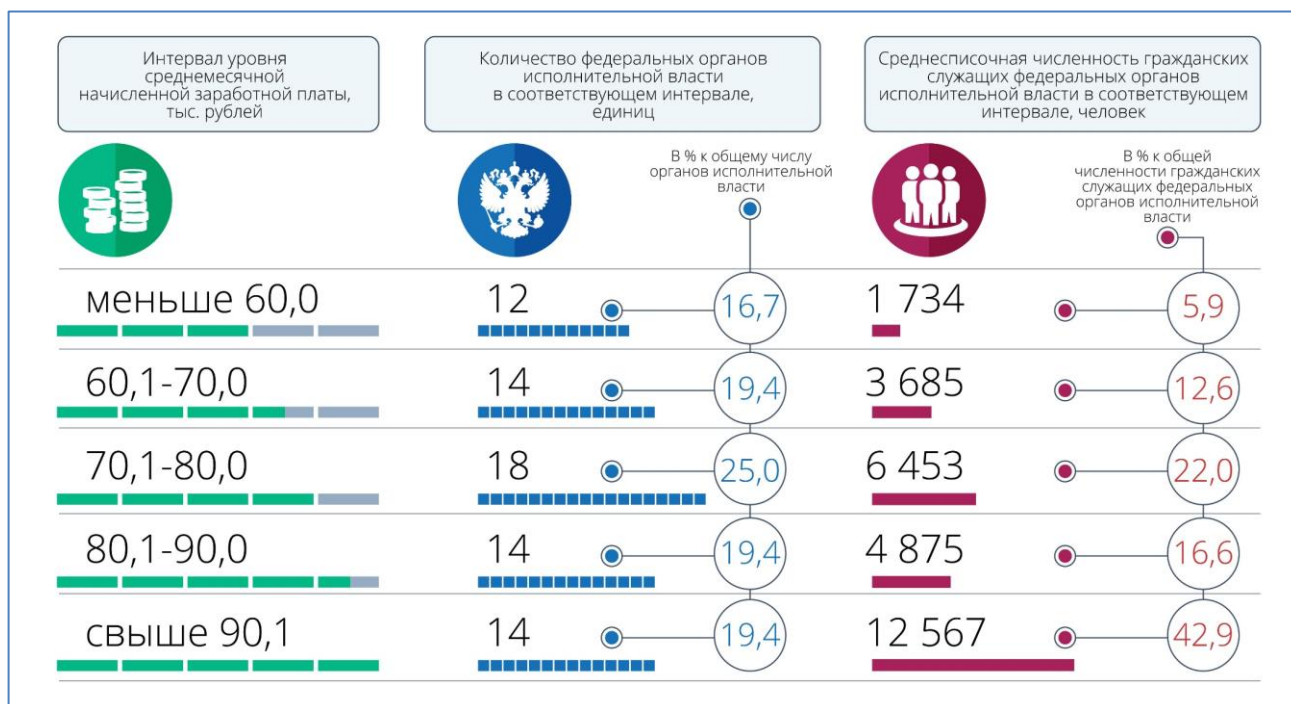
сотрудников аппарата – аналогом предлагаемых административных сотрудников контрольных органов.

116. Подобный подход может быть применен и к массовым или коррупционно емким государственным услугам. Важным элементом этой системы является возможность **экстерриториального осуществления административных действий**. Отсутствие тесных и устоявшихся связей с проверяемыми вместе с ответственностью за конечный результат, а не формальное выполнение программы проверки обеспечит исключение неформальных практик.
117. Система стимулов и оценки, необходимая для сотрудников контрольных органов, которым на практике предстоит реализовывать новый подход, должна учитывать еще один значимый мотив поведения инспекторов. Исследования НИУ ВШЭ показывают, что сейчас **при организации работы инспектор ориентируется не на предотвращение случаев причинения вреда, и даже не на выявление нарушений, а на минимизацию риска собственного преследования**.
118. Разрабатывая административные регламенты проведения проверок формально, дискреционно определяя состав нарушений в КоАП инспектора, с одной стороны, обеспечивают себе возможность проверять бизнес в комфортных условиях.
119. Однако далее контрольные органы сами попадают в ловушку и становятся уязвимыми для **органов прокуратуры**. Глубинные интервью показывают, что инспектора работают под прессингом со стороны органов прокуратуры, с легкостью находящих значимые и формальные нарушения законодательства при проведении или оформлении проверок сотрудниками контрольных органов предпринимателей. В результате деятельность «контролеров» направлена на **минимизацию документального следа при проведении проверок**, ведь именно по документам потом прокуратура будет возбуждать дела против самих инспекторов.
120. Это сильнее всего искажает всю картину контрольной деятельности в стране. **Инспектор выбирает того, кого ему проще проверить, выявляет те нарушения, которые проще зафиксировать**. Риск причинения вреда в данном случае вторичен. От этого возникает простая палочная система выявления нарушения, от этого страдает и бизнес.
121. Новая технология риск-ориентированного подхода должна сопровождаться как повышением статуса, квалификации и ресурсной обеспеченности инспекторов, так и **изменением практики работы органов прокуратуры**. Без привлечения «в союзники реформы» самих контролирующих органов успешно ее реализовать точно не получится.

## 7. Как работаем с государственными служащими?

122. Вопросы рациональной организации государственной службы обсуждаются с начала 2000-х годов, т.е. с первых реальных шагов по ее реформированию. Несмотря на реформы, развитие нормативной правовой базы, до сих пор **сохраняется архаичная система оплаты труда**. Структура денежного содержания государственных служащих состоит из множества элементов, непрозрачна. Доля **базового должностного оклада** занижена (около 40%), а многочисленные доплаты (оклад за классный чин, за особые условия труда, гостайну, премии, проч.) практически **не связаны с результативностью деятельности**. Выплаты надбавок и премий носят исключительно компенсационный характер, потеряв функцию стимулирования.
123. Динамика окладов денежного содержания определяется путем периодической индексации и слабо связана с изменениями на рынке труда. Механизм учета динамики рынка труда в целом и локальных рынков отсутствует. В международной практике проводятся регулярные (как минимум ежегодные) сравнительные исследования уровня оплаты в государственном и частном секторах экономики.
124. Игнорирование рыночных реалий приводит к негативному отбору по отдельным должностям и секторам государственной службы (младшие должности, центральный аппарат, территориальные органы ФОИВ, проч.). Например, федеральные государственные служащие **в территориальных органах** зачастую оказываются в худших условиях, чем государственные служащие **в органах субъектов Российской Федерации**.
125. До сих пор отсутствует система оценки результативности деятельности, что в принципе не позволяет внедрить адекватное стимулирование, создать условия выявления резервов сокращения численности персонала.
126. Сохраняется субъективная и разнородная (в зависимости от возможностей ведомства) система гарантий и льгот. Практика установления субсидий на приобретение жилья, медицинского страхования, транспортного обслуживания, проч. крайне непрозрачна, индивидуализирована и **не рассматривается служащими как часть единого компенсационного пакета государственного служащего**.
127. В целом, не создана устойчивая система **карьерного роста по заслугам**. Механизмы отбора и продвижения на государственной службе зачастую носят формальный характер. Не проводится должная работа с кадровым резервом, способствующая освоению передовых управленческих практик. Значительная часть государственных служащих не полностью соответствуют современным требованиям, а предлагаемый уровень оплаты, особенно на должности младшей группы, не позволяет привлечь молодежь с достаточным уровнем квалификации.

Рисунок 17. Распределение федеральных органов исполнительной власти по уровню среднемесячной начисленной заработной платы гражданских служащих в январе-сентябре 2015г.



128. В 2015 г. в **41** федеральном министерстве, службе, агентстве (**56,9%** от их общего числа) уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике города Москвы (**78,6 тыс. рублей**) (Росстат).

129. На модернизацию государственной службы нацелен ряд положений Указа Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В частности, в нем отмечена необходимость внедрения «особого порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, а также единого подхода к осуществлению выплаты государственным гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий по результатам работы; применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности». Предусматривалось также, что будут подготовлены «предложения по совершенствованию системы оплаты труда государственных гражданских служащих, позволяющие учитывать состояние рынка труда».

130. С учетом отмеченных проблем и в развитие положений Указа Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 необходимо интенсифицировать усилия в следующих основных направлениях:

130.1. **Увязать планирование потребности в кадрах (численности и квалификационного состава) с объемом и содержанием исполняемых функций и оказываемых услуг.** Проводить регулярный кадровый аудит и мониторинг достаточности штатной численности и квалификации государственных служащих. Наряду с этим требуется внедрить порядок определения размеров фондов оплаты труда государственных органов исходя из объема и содержания возложенных на

них функций, оказываемых услуг, реализуемых программ и проектов. Предварительную оценку потребности в кадрах целесообразно также проводить в рамках ОРВ проектов НПА.

- 130.2. Для исполняемых функций государственных органов целесообразно выявить те их элементы, которые могут быть полностью или частично реализованы **не государственными служащими**. Целесообразно также интенсифицировать работу по централизации и передаче обеспечивающих и вспомогательных функций государственных органов на аутсорсинг.
131. Одной из важнейших и все еще не решенных задач является **формирование эффективного контракта** с чиновником. Ее решение предполагает, с одной стороны, **уточнение требований** к государственным служащим и объективную оценку их деятельности. С другой стороны, **создание системы стимулов** для поощрения результативной деятельности.
132. Оценка государственных служащих должна строиться **через призму оценки работы государственных органов государственного органа в целом**. Соответствующие показатели должны быть взаимосвязаны между собой. Кроме того, комплексная оценка государственного служащего должна включать квалификационную оценку профессионализма, оценку достижения показателей результативности, общественную оценку отношения граждан (при оказании услуг). Итоговая оценка результатов деятельности должна отражаться не только на оплате труда, но и на карьерном продвижении (повышение классного чина, продвижение по должности, перевод на другую работу, проч.).
133. На основе комплексной оценки должна действовать **многоканальная система мотиваций**, включающая материальные и нематериальные стимулы. Прежде всего, необходимо усовершенствовать систему оплаты труда, что предполагает повышение **доли гарантированной части в среднем до уровня 60-70%** (включение в должностной оклад большинство надбавок), внедрение единых принципов определения премиальной части в увязке с объективной оценкой результатов деятельности.
134. Система льгот и гарантий государственным служащим должна быть в значительной степени монетизирована. При этом, наряду с выделением единовременных субсидий на приобретение жилья целесообразно разработать механизмы предоставления **льготных ипотечных кредитов**, создание субсидируемых государством ипотечных программ для госслужащих, расширение практики выделения служебного жилья и компенсации аренды.
135. В рамках развития материального обеспечения и стимулирования государственных служащих целесообразно перейти к определению **компенсационного пакета**, включающего все элементы оплаты, гарантий и льгот.
136. Наряду с материальными стимулами должна развиваться **система наград и поощрений**, основанная на понятных и объективных критериях награждения. Целесообразно **расширить спектр ведомственных и государственных наград** в области государственной службы.
137. Необходимо сделать более **гибкой систему присвоения классных чинов** (обеспечить возможность присвоения государственным служащим любого классного

чина на любой замещаемой должности при наличии значимых достижений, соответствующего уровня квалификации, компетентности, знаний и навыков).

138. Для увязки госслужбы с рынком труда и формирования условий позитивного отбора необходимо обеспечить переход к порядку установления размеров компенсационного пакета (денежного содержания, гарантий и льгот) государственных служащих с учетом альтернативной занятости в частном секторе, в зависимости от уровня квалификации, компетентности, сложности работы по направлению профессиональной деятельности. При этом основными ориентирами должны быть локальные рынки труда по профессиям, соотносимым со служебными обязанностям государственных служащих.
139. Для организации регулярного сопоставления уровней компенсационного пакета необходимо решить ряд методических и организационных вопросов, в частности сформировать на государственной службе направления профессиональной деятельности государственных служащих и профессионально-функциональные группы. Это также позволит более содержательно подготавливать программы подготовки и профессионального развития гражданских служащих.
140. Должен быть внедрен подход к управлению персоналом, нацеленный на формирование различных карьерных траекторий гражданских служащих, позволяющий сформировать для отдельных их групп понятные долгосрочные ориентиры профессионального развития и должностного роста, продвижения по заслугам.