А. В. ТОРБА

О ПРАКТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
административная реформа, Калининградская область, программа реформирования

В статье подробно описывается программа административной реформы, разработанная правительством Калининградской области, а также практика ее реализации.

KEY WORDS:
administrative reform, Kaliningrad region, program of reforming

The program of the administrative reform elaborated by the government of Kaliningrad region and the practice of its realization are described in detail in the article.

Реформирование системы государственного управления в России является важным условием ускорения социально-экономического развития страны, поэтому административная реформа стала одним из приоритетных направлений государственной политики. В целях ее реализации Правительство Российской Федерации разработало Концепцию административной реформы в Российской Федерации и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. [1]. Развитие социально-экономического потенциала страны невозможно без повсеместного внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в органах власти. Для успешной реализации данной цели Правительство Российской Федерации разработало Концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. [2]. Данные Концепции тесно взаимосвязаны и ориентированы на преобразование системы и порядка работы органов исполнительной власти и — прежде всего — на реализацию интересов населения.

В 2006 г. правительством Калининградской области была разработана программа проведения административной реформы в Калининградской области на 2006–2010 гг.[1] (далее — Программа). Основными целями Программы являются:

1) реорганизация деятельности органов исполнительной власти по выполнению целевых показателей развития области и ориентация на достижение результатов;
2) оптимизация, повышение эффективности и прозрачности испол-

1 Утверждена постановлением правительства Калининградской области от 29 июня 2006 г. № 482 (в редакции постановлений правительства Калининградской области от 20 апреля 2007 г. № 211, от 24 декабря 2007 г. № 872, от 11 апреля 2008 г. № 199).

нения государственных функций и предоставления государственных услуг, в том числе обеспечение эффективного межведомственного взаимодействия;

3) повышение качества взаимодействия с потребителями государственных услуг на основе стандартизации и регламентации деятельности органов исполнительной власти, внедрения новых технологий предоставления услуг.

Для достижения указанных целей определены следующие основные пути:

1. Стандартизация и регламентация:
   - разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;
   - разработка и внедрение административных регламентов в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления;
   - совершенствование механизмов досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц.
2. Повышение качества и внедрение новых механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг:
   - создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
   - организация предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.
3. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.
4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества.
5. Оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции:
   - оптимизация контрольных и надзорных функций за деятельностью подведомственных учреждений и организаций;
   - передача на аутсорсинг административно-управленческих процессов;
   - повышение эффективности системы закупок для государственных нужд;
   - совершенствование нормативно-правовой базы, исключающей двусмысленное толкование;
   - внедрение механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.
6. Управление по результатам:
   - внедрение механизмов управления по результатам;
   - внедрение результативных принципов управления подведомственными учреждениями и организациями.

От эффективности работы органов исполнительной власти Калининградской области, от того, какие цели они ставят перед собой, от их отношения к обществу и к своей роли в нем зависит уровень качества жизни в регионе. Поэтому главной целью административной реформы в Калининградской области является такое преобразование системы и порядка работы органов ис-

полнительной власти, которое сориентирует их деятельность на реализацию интересов населения и, тем самым, косвенно повлияет на улучшение качества жизни населения региона.

В результате проведения мероприятий по реализации административной реформы в 2006 г. сокращена численность государственных служащих с 1208 человек до 881 человека (более чем в 1,7 раза). Это произошло в условиях передачи полномочий с федерального уровня на региональный в 2007–2008 гг. (рис. 1).

В ходе преобразований сокращено количество государственных органов исполнительной власти с 36 до 29; кроме того, в 3 раза сокращено количество координационных и совещательных органов.

Вместо 36 главных распорядителей бюджетных средств осталось 2: министерство финансов (в части межбюджетных отношений и финансирования собственных прямых расходов) и агентство главного распорядителя кредита. Введен эффективный механизм проведения конкурсных процедур. Существенно повышена прозрачность всех органов власти области и транспарентность всей системы управления, включая публичные финансы, что можно рассматривать как одну из антикоррупционных мер.

Специализированные службы регулярно проводят социологические исследования, затрагивающие различные аспекты деятельности органов власти. Результаты подобных исследований позволяют комплексно оценить работу

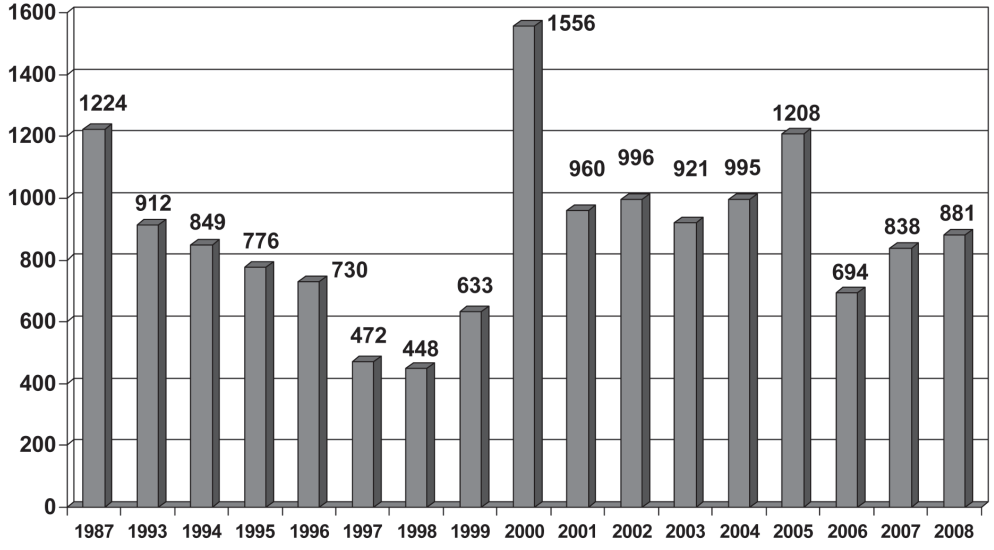


Рис. 1. Динамика штатной численности государственных служащих органов исполнительной власти Калининградской области

правительства, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Калининградской области и в динамике проследить характер проводимых преобразований. Кроме того, использование результатов социологических исследований способствует принятию управленческих решений с учетом общественного мнения.

В рамках европейской программы TASIS был реализован проект «Готовность Калининградской области к информационному обществу». В ходе реализации данного проекта был выявлен характер взаимодействия граждан и органов власти Калининградской области, использующих телекоммуникационную сеть Интернет. Существенным результатом указанного проекта стала выработка рекомендаций граждан по улучшению совместного взаимодействия с использованием Интернет-пространства. Динамика отношения граждан к оказанию услуг в электронной форме также свидетельствует о поддержке населением дистанционного взаимодействия через Интернет с органами государственной власти (рис. 2).

Таким образом, повышение эффективности использования информационно-телекоммуникационных технологий в государственном и муниципальном управлении позволит наиболее полно удовлетворить потребность населения в получении необходимой информации об их деятельности и создаст предпосылки для организации прозрачной работы региональной и местных администраций.

Для повышения прозрачности деятельности и информационной открытости правительства Калининградской области аппарат правительства обеспечил трансляцию заседаний правительства Калининградской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а с 21 октября 2008 г. ведется прямая трансляция по регио-

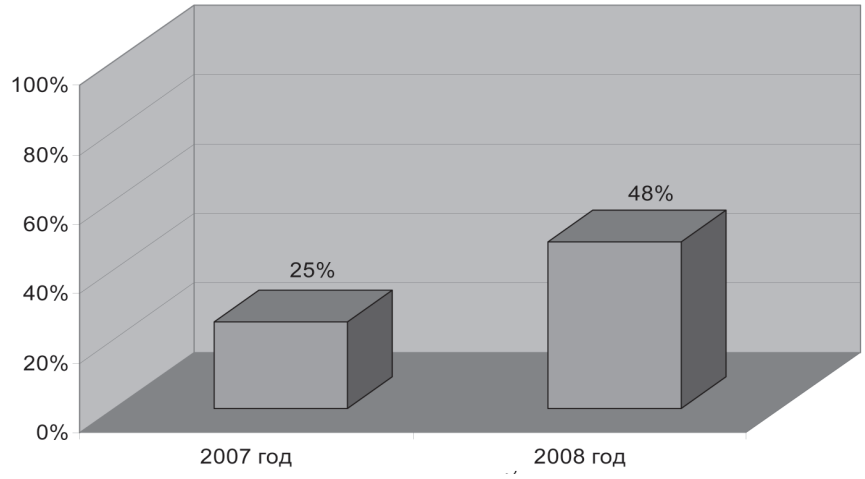


Рис. 2. Поддержка дистанционного взаимодействия граждан с государственными органами власти Калининградской области через интернет

нальному телевидению. Неотъемлемой частью информатизации Интернет-пространства является портал административной реформы Калининградской области.

Правительство Российской Федерации, реализуя один из ключевых компонентов административной реформы — регламентацию и стандартизацию деятельности органов исполнительной власти, издало постановление от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» [3]. В административных регламентах описаны процедуры, которые чиновник может и должен совершать в процессе своей работы; четко указано, сколько времени ему отпускается на выполнение административных процедур; и самое главное — регламент определяет сроки рассмотрения документов. Таким образом, административный регламент сводит к минимуму необходимость личного общения госслужащего с обратившимся к нему лицом.

В целях установления правовых основ и общего порядка разработки стандартов качества государственных услуг, предоставляемых за счет средств областного бюджета Калининградской области и обеспечивающих социальные гарантии и права граждан, в пределах полномочий Калининградской области в 2008 г. был принят закон «О стандартах качества государственных услуг в Калининградской области». Постановлением правительства Калининградской области от 28 июня 2007 г. № 402 «О государственных услугах, предоставляемых за счет средств областного бюджета» утвержден реестр наиболее массовых государственных услуг исполнительных органов государственной власти Калининградской области, для которых необходима первоочередная регламентация. Согласно реестру планировалось внедрить 190 административных регламентов. В процессе деятельности комиссии по реализации административной реформы в Калининградской области[2] количество административных регламентов было сокращено до 99[3]. В настоящее время разработано 98 административных регламентов, из них утверждено и внедрено 77.

Вместе с тем следует понимать, что за счет одних административных регламентов целей административной реформы достичь не удастся. Так, например, в среднем регистрация прав на недвижимое имущество может проходить в течение 10 дней, а регистрация объекта недвижимости занимает до нескольких месяцев (!). Это обусловлено тем, что данная услуга является многоступенчатой и для ее реализации необходимо задействовать различные органы власти, которые абсолютно не скоординированы между собой. Обмен информацией между ними настолько затруднен, что функции курьера поневоле возлагаются на потребителя госу-

2 Утверждена распоряжением губернатора Калининградской области от 12 апреля 2006 г. № 97-р «О комиссии по реализации административной реформы в Калининградской области».

3 Сокращение количества административных регламентов обусловлено объединением в 1 административный регламент нескольких регламентируемых государственных услуг.

дарственной услуги, вынужденного ходить по учреждениям месяцами.

По замыслу Минэкономразвития России, проблему межведомственного взаимодействия в рамках предоставления многоступенчатых услуг можно решить путем создания многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). МФЦ — это единая административно-территориальная структура, объединяющая представителей федеральных и областных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, оказывающих комплексные услуги в удобной для населения форме. Создание МФЦ преследует следующие цели:

- упрощение процедур получения гражданами и предпринимателями государственных и муниципальных услуг за счет «единого окна»;
- сокращение количества требуемых от заявителя документов;
- повышение комфортности получения государственных и муниципальных услуг;
- противодействие коррупции, ликвидация посреднических рынков;
- развитие межведомственного взаимодействия.

В конце 2007 г. в г. Гурьевске Калининградской области был создан пилотный МФЦ, один из первых на территории субъектов Российской Федерации. В целях совершенствования

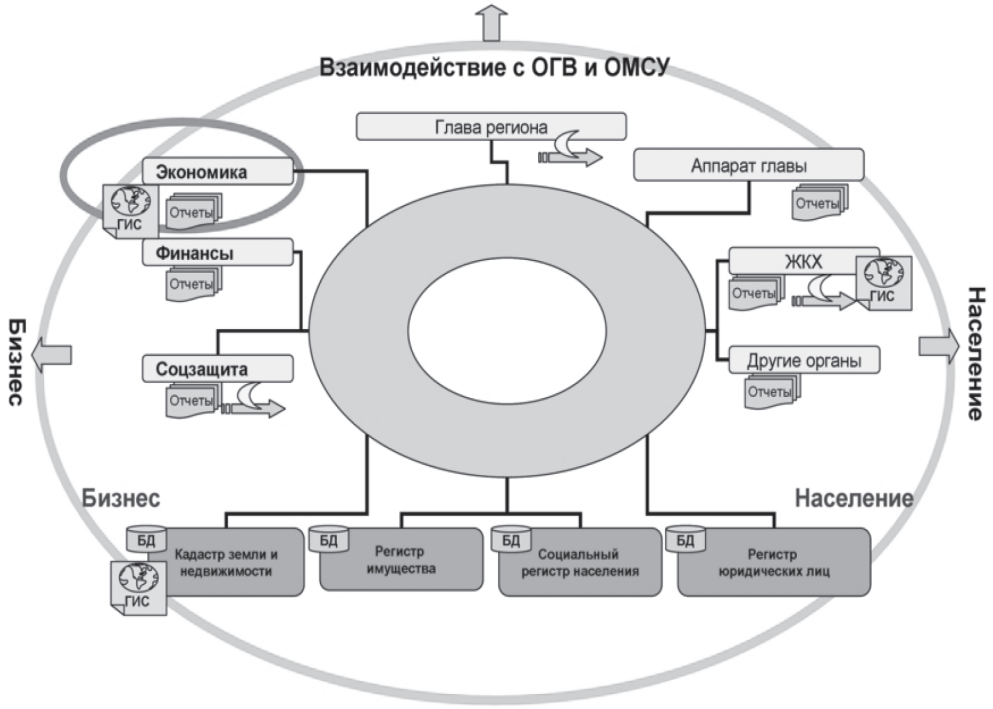


Рис. 3. Схема электронного правительства Калининградской области

его работы и развития сети МФЦ на территории области представителями правительства Калининградской области изучен опыт деятельности подобных учреждений в Республике Польша и в регионах России (г. Шахты Ростовской области, г. Астрахань, г. Калуга, г. Ханты-Мансийск). Кроме того, был разработан проект программы «Повышение качества государственных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Калининградской области до 2010 г.». В проекте предусмотрено создание 3-х МФЦ в г. Калининграде и 8-ми межрайонных МФЦ в Калининградской области.

В соответствии с задачами модернизации государственного управления и социально-экономического развития регионов Российской Федерации в г. Калининграде была разработана схема электронного правительства Калининградской области. Создание электронного правительства в соответствии с предлагаемой схемой позволит в полной мере реализовывать государственную политику в сфере региональной информатизации (рис. 3 на с. 55).

В целях решения основных задач по формированию электронного правительства 29–30 мая 2008 г. правительством Калининградской области при поддержке Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Федерального агентства по информационным технологиям Российской Федерации, Центра стратегических компетенций по электронному правительству регионов, научно-исследовательских институтов, организаций, специализирующихся на разработке и внедрении современных автоматизированных систем управления, международных экспертов в Калининградской области была проведена всероссийская конференция по электронному правительству и современному механизму управления регионом, в которой приняли участие представители 31 субъекта Российской Федерации из 6 федеральных округов.

Калининградская область ежегодно принимает участие в конкурсном отборе программ, планов и проектов по реализации административной реформы в высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, проводимых Минэкономразвития России: в 2006 г. область заняла 27-е место из 46 регионов (3,4 балла из 5, максимум — 4,71, минимум — 0,88); в 2007 г. — 6-е место из 53 регионов (4,26 балла из 5; максимум — 4,66; минимум — 0,7). По результатам отчета о ходе реализации административной реформы по первому этапу (октябрь 2007 г.) Калининградская область заняла 6-е место среди субъектов Российской Федерации (4,2 балла из 5); в 2008 г. — 5–7 место из 53 регионов (4,4 балла из 5).

Таким образом, в качестве основных задач административной реформы в Калининградской области на ближайшие годы можно выделить:

— развитие и внедрение информационно-телекоммуникационных технологий в органах власти;
— разработка программы повышения качества государственных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государствен-

ных и муниципальных услуг до 2010 г.;
— совершенствование процессов предоставления государственных услуг и внедрение регламентируемых услуг в органы местного самоуправления;
— проведение обучающих и развивающих семинаров для государственных и муниципальных служащих с учетом предварительных результатов проводимой административной реформы;
— совершенствование методов и процедур управления, ориентированного на результат;
— внедрение механизмов противодействия коррупции в органах власти.

1. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
2. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.: распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372.
3. О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг): постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (в ред. постановлений Правительства РФ от 29.11.2007 № 813, от 04.05.2008 № 331) // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.