

ПРОСТРАНСТВО РЕШЕНИЙ

ДАЙДЖЕСТ №9 • ОКТЯБРЬ 2020



ОТСЛУЖИВАНИЕ

ПРЕОДОЛЕВАЕМ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ ДЛЯ НКО

ДИШОНЕТО



ОГЛАВЛЕНИЕ

1

У барьера: административные препятствия для НКО, которые первыми приходят на ум

2

«Взять» барьер: инструменты де бюрократизации

3

Под гильотиной: форматы и механизмы «гильотинирования» административных барьеров

4

Подкаст с Константином Сулимовым об «административной гильотине» в Пермском крае и политической воле как важнейшем факторе успеха де бюрократизации

5

Чек-лист по выявлению административных барьеров



ВВЕДЕНИЕ

В условиях пандемии коронавируса и последующей перегрузки социальной сферы ярко проявились дефициты государственного регулирования. Например, разрывы в отношениях между федеральной и региональной властью; разная готовность регионов к экстремальным условиям; проблемы производства и «накопления» средств индивидуальной защиты и медицинского оборудования; забытый и в разной степени недооцененный пейзаж некоммерческих организаций и инициатив. Бюрократизация закупок, распределения средств индивидуальной защиты, других ресурсов вынудила и сами органы власти искать альтернативные механизмы решения проблем. В условиях угроз, требующих быстрых решений, восполнять эти дефициты во многом пришлось институтам гражданского общества.

Всё это требовало тонкой и гибкой настройки механизмов государственной поддержки нуждающихся, обострив в итоге проблему снижения административных издержек не только в работе НКО, но и самих ведомств, обновления самой рутины взаимодействия с институтами государственной власти для раскрепощения инновационного потенциала НКО.

Развитие невозможно без свободы или в случае нашего проекта (и его названия) — свободного пространства. Расширить его для инноваций возможно за счет снижения или снятия разнообразных барьеров при взаимодействии с органами власти, тем самым помогая потенциальным носителям нового развивать сферу социальных услуг, попутно сокращая затраты людей на «общение» с ведомствами и учреждениями, оптимизируя административные процедуры, снимая избыточные бюрократические требования, просто и понятно объясняя людям, что именно делать для получения необходимых услуг.

Далее мы будем постепенно вводить в оборот базовые понятия, касающиеся снижения административных барьеров:

- административные барьеры;
- снижение административных барьеров;
- регуляторная гильотина;
- регуляторная песочница;
- административная гильотина;
- политическая воля.

У БАРЬЕРА

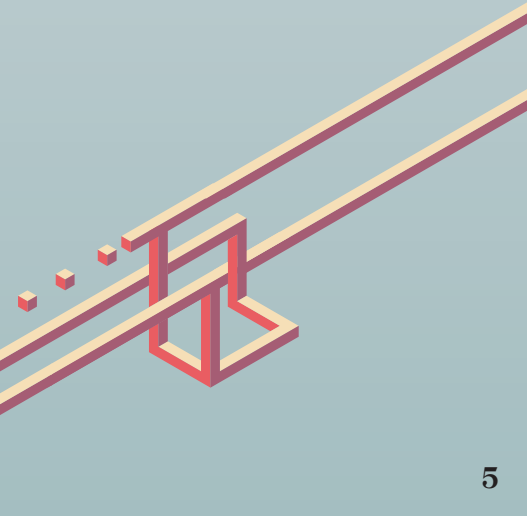


**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ
ДЛЯ НКО, КОТОРЫЕ ПЕРВЫМИ
ПРИХОДЯТ НА УМ**

С одной стороны, государство создает барьеры, чтобы защитить рынок социальных услуг от недобросовестных участников. С другой, эти препятствия сдерживают развитие инноваций в любой сфере. Об административных сложностях, которые в первую очередь приходят в голову, и пойдет речь в этом материале.

Базовые понятия:

административные барьеры,
снижение административных барьеров



КЛЮЧЕВАЯ ПРОБЛЕМА

Всё содержание дайджеста (как и проекта, в пределах которого он создан) сфокусировано на инновациях в социальной сфере, импульс которых, по нашему убеждению, может исходить от социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО). Немаловажным фактором, сдерживающим их инновационный потенциал, является излишняя бюрократизация работы участников рынка социальных услуг.

Логика законодателя понятна — через создание барьеров государство старается обеспечить выполнение своих социальных обязательств, не допустив при этом недобросовестных участников к оказанию социальных услуг.

Однако опыт других отраслей показывает, что излишнее бюрократическое давление бьет и по законопослушным участникам, блокирует их развитие и инициативу, при этом «лазейки» для незаконных или полузаконных методов ведения бизнеса не исключаются, возможности дополнительного регулирования условий деятельности в интересах аффилированных к недобросовестным служащим бизнес-структур и СОНКО сохраняются. Помимо сдерживания инноваций административное давление также снижает результативность публичного управления социальной сферой и деоптимизирует действующее законодательство в этой области. В конце концов это не позволяет людям сократить затраты на взаимодействие с органами власти и учреждениями.

Чаще всего для снятия избыточного давления достаточно снизить административные барьеры, существующие в отрасли на региональном или муниципальном уровнях.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ

Препятствия организации в работе, создаваемые нормативными и распорядительными документами, действиями (бездействием) органов государственной власти и органов местного самоуправления, мы и будем воспринимать как административные барьеры. Барьеры и создаваемые ими ограничения для СОНКО чаще всего связаны с:

- Недостатком информации, непонятностью и непрозрачностью правил для СОНКО.
- Часто меняющимися правилами.
- Отсутствием закрытого перечня требований.
- Недостатком места (в том числе невозможность дистанционного взаимодействия).
- Наличием усмотрений чиновника.
- Барьерами межведомственного взаимодействия.
- Плохими административными процессами.
- Неисполнением функций ведомством и перенесение издержек на получателя услуги.
- Избыточностью требований и сложностью процедур.
- Принуждением к платности.
- Отсутствием доступной инфраструктуры.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ И СОНКО О КОНКРЕТНЫХ ПРОЯВЛЕНИЯХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ



Как правило, барьеры уже вшиты в правила ведения той или иной деятельности в социальной сфере, например, введены специальные платежи, а значит, и дополнительные издержки для НКО при прохождении административных процедур. Всё это снижает возможности для инноваций на рынке социальных услуг. Как выявлять эти барьеры, мы расскажем в следующих материалах этого дайджеста. А пока давайте разберемся, какие виды барьеров можно выделить?

ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ:

1

При входе на рынок социальных услуг — в доступе к ресурсам, гарантиям, кредитам, лизингу оборудования; сложности с регистрацией в качестве СОНКО или в другом статусе, или изменений в статусе организации, ее уставных документах; проблемы с правом на аренду земли или помещения и т. п.

2

На старте работы — при получении права на осуществление деятельности: лицензирование, включение в специальные перечни поставщиков, стандартизация (сертификация услуг), требования к месту и условиям предоставления услуги, к квалификации персонала и специалистов, требования конкурсного отбора и т. п.).

3

В текущей деятельности — санкции за нарушения установленных правил, согласование принимаемых решений с контролирующими организациями, получение различных льгот, формирование учета и отчетности, доступ к финансированию и т. п.

ПРИМЕРЫ БАРЬЕРОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ, КОТОРЫЕ ОНИ СОЗДАЮТ ДЛЯ ИННОВАЦИЙ

Это не исчерпывающий перечень барьеров, которые вы при желании можете дополнить примерами из своей практики.

Примеры барьера

Какие ограничения создает для инновационной деятельности

ПРИ ВХОДЕ НА РЫНОК СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

Избыточные или устаревшие лицензионные требования, например, к медицинскому оборудованию, которое может быть устаревшим для нового вида медицинской услуги.

Новая деятельность, которая должна соответствовать старым правилам.

Ограниченный доступ к кредитным средствам, в том числе в рамках государственных программ.

Невозможность покрытия больших вложений, которые могут потребоваться на начальном этапе запуска проекта или организации.

Отсутствие грантов в форме субсидий для развития инновационной деятельности, оказания инновационных услуг в социальной сфере для населения.

НА СТАРТЕ РАБОТЫ

Ограничения в применении нулевой ставки по налогу на прибыль. Допустим, СОНКО оказывает комплексную услугу (одновременно и социального, и медицинского характера в разных пропорциях), но одним из условий ее получения является то, что доля доходов от предоставления социальных или медицинских услуг гражданам должна быть не менее 90% от общего дохода организации, а преодолеть это «или/или» в рамках «междисциплинарной» услуги оказывается невозможно, как и невозможно получить саму льготу.

Отсутствие муниципальных помещений в реестре помещений, которые могут быть переданы в безвозмездное пользование СОНКО.

Муниципальные помещения, которые могут быть переданы в безвозмездное пользование СОНКО не обладают параметрами для осуществления инновационной деятельности, их ремонт или переоборудование крайне затратны для СОНКО (подробнее об этом [в подкасте](#) с руководителем пермской «Территории семьи» Анной Зуевой).

Барьеры при получении имущественной поддержки и налоговых льгот для инновационной деятельности.

В ТЕКУЩЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Необходимость соответствовать устаревшим САНПиНам и сводам правил. Например, при строительстве пансионата для пожилых людей.

Невозможность оказания социальных услуг в жилых помещениях. Например, создание тренировочных квартир для людей с инвалидностью.

Учреждения (отделения) нет в перечне тех, кто может оказывать услуги в социальной сфере.

Сложность внедрения процедур раннего выявления (например, при оформлении документов на экспресс-тесты для ранней диагностики заболеваний, которые СОНКО будет использовать в своей деятельности).

Сложность доступа к современной диагностике, которая необходима для начала оказания СОНКО ранней помощи.

Помещения для новой (инновационной) деятельности могут обладать характеристиками или требованиями к их оснащению, конфликтующими с действующими нормативами.

Для инновационной деятельности могут потребоваться новые форматы учреждений (отделений).

Инновационная деятельность может использовать технологии раннего выявления и ранней помощи.

Примеры барьера

Какие ограничения создает для инновационной деятельности

Требования наличия определенной квалификации для доступа равных консультантов в учреждение. Сложность выделения СОНКО отдельного помещения для размещения кабинета равного консультирования в учреждении.

Инновационная деятельность может осуществляться равными консультантами.

Отсутствие НПА, регламентирующих правила доступа СОНКО к имеющейся инфраструктуре подведомственных учреждений.

Инновационная деятельность может потребовать размещения услуги в сети подведомственных учреждений и доступа к инфраструктуре учреждения.

Высокие транзакционные издержки для инвесторов в проектах государственно-частного партнерства в социальной сфере.

Инновационная деятельность может требовать привлечения частных инвестиций в социальную инфраструктуру.

Региональные перечни услуг в социальной сфере не содержат актуальные услуги. Включение новой услуги в перечень является сложным и долгим процессом.

Инновационная деятельность может потребовать «упаковки» в новую услугу в социальной сфере.

Необходимость оказывать услуги в соответствии с утвержденными ранее стандартами, которые не предполагают использование новых технологий, методик и решений.

Инновационная деятельность может предполагать использование новых технологий и методик.

Примеры барьера

Какие ограничения создает для инновационной деятельности

Понятия «семья», «близкое окружение» при получении услуг в социальной сфере нормативно не закреплены.

Инновационная деятельность может предполагать оказание услуги не только отдельному человеку, но и его семье и близкому окружению.

Тарифы на оказание услуг экономически не обоснованы (не соответствуют квалификации персонала, не позволяют обслуживать дорогостоящее оборудование, используемое для оказания услуг).

Инновационная деятельность в каких-то случаях может быть более дорогостоящей (на всем этапе или на этапе начала ее оказания).

Очевидно, что препятствия в социальной сфере не сводятся к тем, что стоят на пути инноваций, и проблема гораздо шире. Условно, можно «построить» пирамиду проблем, снижающих доступ к рынку социальных услуг для НКО. ↓

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ



ВЗЯТЬ БАРЬЕР



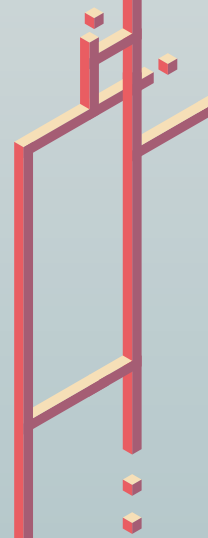
Фото Jeroen Bosman / pbase.com/hiero

ИНСТРУМЕНТЫ ДЛЯ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ

Арсенал инструментов для снятия административных барьеров довольно широк, не все из них требуют усиленной подготовки и жестких мер, что-то можно менять и в текущих условиях, с использованием существующих механизмов принятия решений. Но, как показывает наш опыт, использование специализированных инструментов «гильотинирования» барьеров всё же оказывается эффективнее.

Базовые понятия:

«регуляторная гильотина»,
«регуляторная песочница»,
«административная гильотина»



ОБЩИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Теперь попробуем разобраться в способах снижения административных барьеров. Сразу стоит отметить, что эти практики широко освоены бизнес-игроками, но аналогичные механизмы при должной «настройке» вполне применимы и для некоммерческой сферы.

Можно выделить наиболее и наименее «радикальные» подходы к снижению административных барьеров. Начнем продвижение с относительно «безобидных» к наиболее «острым» инструментам снятия административных барьеров.

ВО–ПЕРВЫХ,

это увеличение мощности для предоставления госуслуг. Например, за счет открытия в регионе отсутствующих территориальных управлений федеральных органов власти, осуществляющих разрешительные функции; развития комплекса (государственных и негосударственных) лабораторий, экспертных тестовых комплексов и других организаций, необходимых для прохождения разрешительных процедур.

ВО–ВТОРЫХ,

снять излишнюю зарегулированность можно через существующие инструменты обратной связи органов власти с экспертами и ключевыми потребителями госуслуг. Например, через уполномоченного по правам предпринимателей или через панель персональных экспертов-практиков от предпринимательства, с которыми могут оперативно консультироваться лица, принимающие решения.

Или можно проводить предпринимательское рейтингование деятельности органов власти и местного самоуправления (МСУ), с включением его результатов в систему показателей результативности органов власти.

В-ТРЕТЬИХ,

сокращение «посредников» со стороны органов власти, МСУ и учреждений в предоставлении наиболее проблемных и комплексных государственных (муниципальных) услуг. Например, через принуждение к реорганизации административной процедуры на основании антибарьерной экспертизы.

В-ЧЕТВЕРТЫХ,

«разметка» антибарьерных зон, то есть устранение излишних административных барьеров в приоритетных сферах (предпринимательство в здравоохранении, социальной и культурной сфере, в образовании). В этом ключе можно, например, проработать пилотный проект по замене контрольно-надзорных функций рыночными механизмами через страхование ответственности и рисков, альтернативный контроль и т. п.

Антибарьерная экспертиза — отраслевые методические решения органов власти по снятию или снижению административных барьеров

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Теперь рассмотрим инструменты, специально созданные для снижения административных барьеров. Среди наиболее распространенных инструментов целенаправленного снижения административных барьеров мы выделим три:

1

«Регуляторная гильотина» — инструмент масштабного пересмотра и отмены НПА.

2

«Регуляторная песочница» — экспериментальный правовой режим, ставящий «на паузу» ряд действующих нормативных требований для новых (инновационных) продуктов или услуг, итогом которого может стать обновление правил для новых подходов или технологий.

3

«Административная гильотина» — технология на основе партнерства в снижении административных барьеров.

Как видно из коротких описаний выше, принцип «гильотины» может применяться как к действующему законодательству, и в этом случае речь может идти об отмене устаревших нормативных актов, например, сохранившихся еще со времен Советского Союза, так и для пересмотра действующих процедур предоставления тех

или иных госуслуг. Сутью подхода в любом случае является быстрый пересмотр действующих правил для «отсечения» экономически нецелесообразных требований.

Далее мы подробнее остановимся на механике «административной гильотины» как наиболее «прямом» и эффективном пути к снятию излишних административных барьеров.

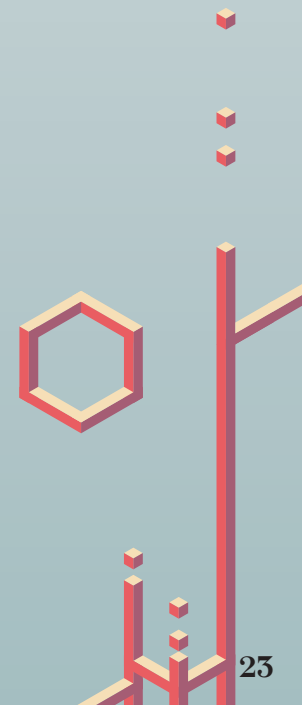
ПОД ГИЛЬОТИНОЙ

ФОРМАТЫ И МЕХАНИЗМЫ
«ГИЛЬОТИНИРОВАНИЯ»
АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ

Это самый обширный материал дайджеста, посвященный лишь одному инструменту деbüroкратизации — «административной гильотине». Она может проходить в нескольких форматах, с разными целями, наборами ролей участников и по разным правилам. Столько внимания к этому подходу лишь потому, что всякий раз, когда он срабатывает в близком к стандартному варианте, то демонстрационный, социальный, экономический эффект оказывается впечатляющим.

Базовое понятие:

«административная гильотина»



ПОНЯТИЕ И ЦЕЛИ

«Административная гильотина» является одним из специализированных инструментов снижения транзакционных издержек бизнеса или других участников рынка социальных услуг, быстрого пересмотра нормативной правовой базы в той или иной области, выявления экономически и социально неэффективных и нецелесообразных механизмов регулирования.

Концепция «гильотины» не нова. Она разработана в Швеции еще в 1980 году. Ее основной целью был быстрый пересмотр большого количества нормативных актов и «фильтрация» тех, что противоречат законодательству и принципам свободного рынка. Таким образом отменялись сотни нормативных актов, которые не были зарегистрированы в установленном порядке.

Другие международные примеры проведения «административной гильотины»:

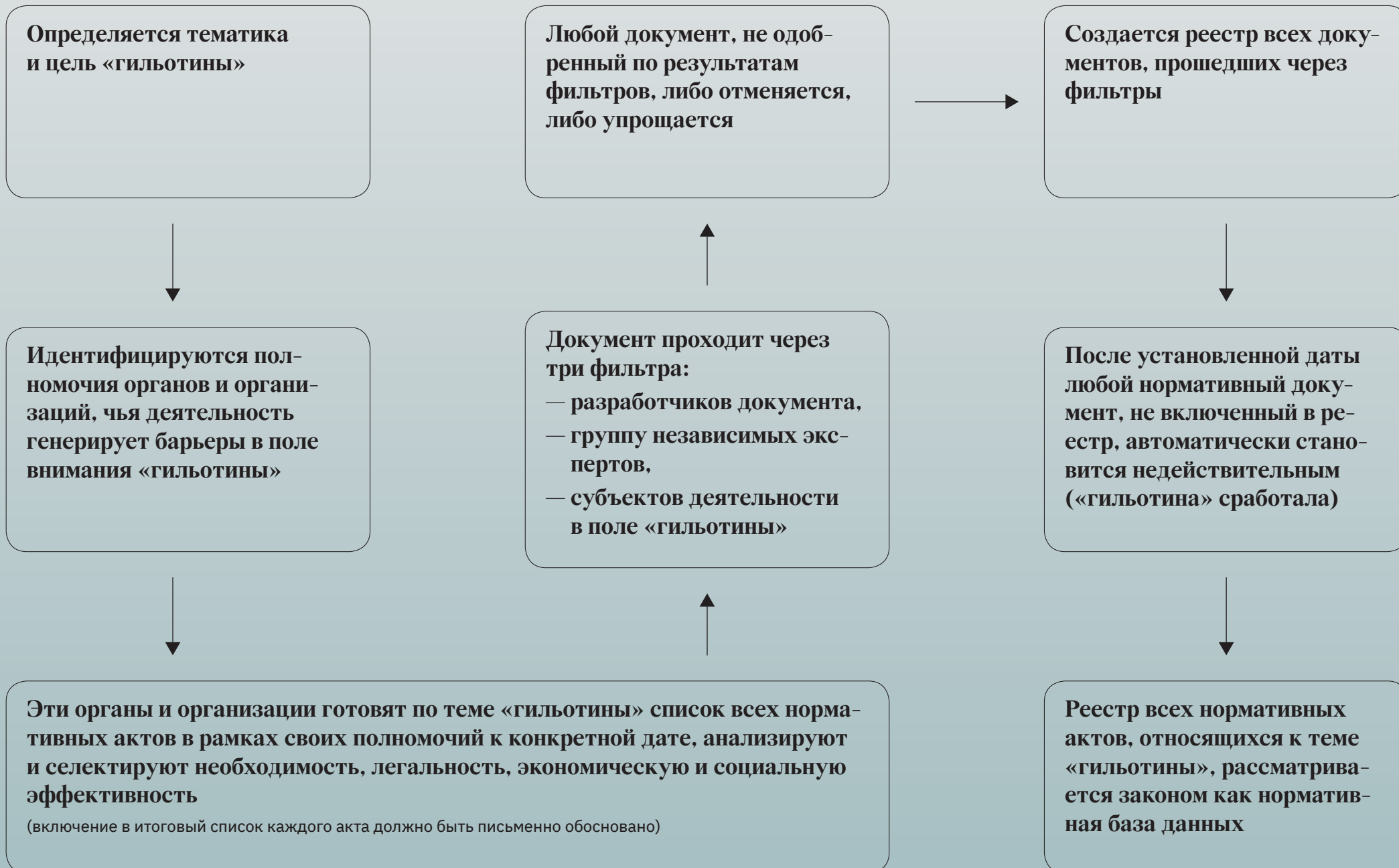
Мексика использовала этот метод в 1990-х годах для дерегулирования лицензионных требований к бизнесу, выдачи различных разрешений и оформления статуса. **Венгрия** — для устранения нормативных правовых актов, не соответствующих принципам рыночной экономики. Первая фаза предусматривала работу с нормативно-правовой базой, принятой до 30 июня 1990 года, а вторая — с принятой после этой даты. **Корея** применила этот подход для пересмотра более 11 000 актов во всех аспектах и отменила половину из них в течение года. **Кения** в 2005 году использовала «гильотину» для дерегулирования сельскохозяйственного сектора и в течение восьми недель пересмотрела 80 самых дорогостоящих лицензий, из которых 26 было рекомендовано отменить.

Одним из успешных примеров реализации этого механизма в российских регионах является «административная гильотина» в Пермском крае в 2011 году (к которому мы вернемся ниже, а также обсудим в нашем подкасте), в настоящее время на федеральном уровне осуществляется **План мероприятий** («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере контрольно-надзорной деятельности.

«Административная гильотина» может применяться в нескольких целях:

- сокращение сроков оказания услуги;
- сокращение необходимого пакета документов для оказания услуги;
- упрощение процедуры предоставления услуги;
- повышение доступности информации об услуге и порядке ее получения;
- изменение, модернизация формы получения услуги и др.

ТИПИЧНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ



ВАРИАНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

Снизить барьеры доступа к предоставлению инновационных услуг в социальной сфере через проведение «административной гильотины» можно тремя путями:

1

Комиссия по дерегулированию (путь, который мы будем рассматривать как «стандарт», отвечающий принципам «административной гильотины» в наибольшей степени, последующие подходы являются компромиссными с перевесом инициативы в сторону органов власти или общественных экспертов).

2

Ведомственный формат (который создает серьезные риски дискредитации самой идеи «гильотины», потому что органы исполнительной власти выступят в роли того, кто сам себя «гильотинирует»).

3

Общественно-экспертный формат (который не влечет обязательных нормативных последствий, несмотря на возможности широкого публичного рассмотрения административных барьеров).

Далее обратим всё внимание на разбор каждого из этих вариантов проведения «административной гильотины» через ответы на следующие сквозные вопросы:

- Каково исходное условие для запуска этого сценария «гильотины»?
- Кто выступает ключевыми субъектами?
- Каков механизм проведения «гильотины»?
- Какие ключевые этапы ее проведения можно выделить?
- Как фиксируется результат и реализуются принятые решения?

КОМИССИЯ ПО ДЕРЕГУЛИРОВАНИЮ

ИСХОДНОЕ УСЛОВИЕ

Ключевым условием реализации «административной гильотины» в региональном измерении в стандартном варианте (комиссии по дерегулированию) является наличие политической воли со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

СУБЪЕКТЫ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

В этом случае создается комиссия по дерегулированию — коллегиальный консультативно-совещательный орган, обеспечивающий проведение процедуры. Этот орган может быть создан специально или соответствующими полномочиями может наделяться орган, уже существующий в системе публичной власти региона. Например, межведомственные органы в рамках проектного управления или по реализации стратегий социально-экономического развития, координационный орган по реализации комплекса мер и «дорожной карты» по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере (специальная рабочая группа в его составе). Возможно образование комиссии в составе этих коллегиальных органов. Функции (часть их) комиссии по дерегулированию может фактически взять на себя высший орган или исполнительный орган государственной власти субъекта РФ — примерно в этой логике реализуется «регуляторная гильотина» на федеральном уровне.

Общественное участие в реализации «административной гильотины» обеспечивается созданием рабочих групп и экспертных совещаний, панели участников публичных консультаций или в других форматах.

ЭТАПЫ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В ФОРМАТЕ КОМИССИИ ПО ДЕРЕГУЛИРОВАНИЮ

I ЭТАП

Участники: комиссия по дерегулированию.

Комиссия по дерегулированию:

- конкретизирует и уточняет тематическую направленность «административной гильотины»;
- идентифицирует органы государственной власти, реализующие свои полномочия в тематическом поле «гильотины»;
- составляет план реализации «гильотины».

II ЭТАП

Участники: комиссия по дерегулированию, исполнительные органы исполнительной власти (ОИВ) и местного самоуправления (ОМСУ).

Комиссия по дерегулированию:

- формирует «панель участников публичных консультаций» и организует проведение рабочих групп (малый и средний бизнес, СОНКО) по представленной Программе снижения административных барьеров;
- проводит экспертные совещания по Программе по снижению административных барьеров;
- направляет в ОИВ и ОМСУ запрос о предоставлении информации для заседаний Комиссии.

ОИВ и ОМСУ:

- формируют программы по снижению административных барьеров и направляют в Комиссию.

III ЭТАП

Участники: комиссия по дерегулированию, исполнительные органы власти (ОИВ) и местного самоуправления (ОМСУ), рабочие группы.

Комиссия по дерегулированию:

- рассматривает Программу (и ее отдельные мероприятия) по снижению административных барьеров;
- проводит возможное повторное рассмотрение Программы или формирует протокол разногласий.

ОИВ и ОМСУ:

- реализуют Программы по снижению административных барьеров.

Рабочие группы

(и экспертное совещание):

- проводят мониторинг практики снижения административных барьеров.

КАК ФИКСИРУЕТСЯ РЕЗУЛЬТАТ И РЕАЛИЗУЮТСЯ ПРИНЯТЫЕ РЕШЕНИЯ?

Решения и результаты «административной гильотины» публикуются и направляются заинтересованным сторонам.

Напомним, успешным примером реализации «гильотины» по этому сценарию стал опыт Пермского края. В 2011 году общественные эксперты, совместно с бизнесом и краевыми властями, на площадке региональной торгово-промышленной палаты создали комиссию по дерегулированию. Целью комиссии стало сокращение сроков оказания госуслуг для бизнеса при осуществлении предпринимательской деятельности в Пермском крае. «Режущей» частью «гильотины» стала презумпция, что срок предоставления каждой госуслуги может быть сокращен на 10%. Обычно в порядках предоставления услуг сказано, что они могут быть предоставлены в срок «не более 30 дней», «не более 45 дней» и т.д. А за счет снижения этих ограничений удалось сократить сроки по многим услугам на 20–30%, а по некоторым и на 50%. Подробнее об этом в [нашем подкасте](#).

Результаты пермского кейса по реализации «административной гильотины»

483

сокращенных дня для предоставления госуслуг

95

число функций (услуг), сроки оказания которых были сокращены

8

число изменений в публичной информации о функциях (услугах)

29

число функций (услуг), где были зафиксированы обязательства по срокам их исполнения, отсутствующие ранее

6

число сокращенных пустых (неисполняемых) функций и услуг в четырех ведомствах

14

число закрепленных «центров ответственности» за сокращение сроков оказания комплексной услуги

ВЕДОМСТВЕННЫЙ ФОРМАТ

ИСХОДНОЕ УСЛОВИЕ

Как правило, политическая воля высшего руководства региона — отсутствует.

Но отдельные органы государственной власти в рамках своих полномочий в социальной сфере, понимая необходимость изменений и желая воспользоваться представившимися возможностями, могут инициативно реализовать «ведомственный» вариант «гильотины».

Однако стоит помнить, что этот вариант во многом дискредитирует саму идею «гильотины», ведь органы власти одновременно выступают в роли того, кто находится под «гильотиной» и условного «палача», то есть в противоречащих друг другу качествах. Но при наличии воли со стороны руководства органа и должной организации процесса позитивные результаты могут быть достигнуты, например, в качестве готового демонстрационного кейса или пилотного проекта.

КЛЮЧЕВЫЕ СУБЪЕКТЫ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

В этом варианте предложения по снижению административных барьеров исходят только от самого органа (его структурных подразделений) исполнительной власти. Но при этом не исключаются обсуждения в специальных рабочих группах, куда могут быть включены представители СОНКО, предпринимателей или предпринимательских сообществ, юристы и другие лица, имеющие опыт взаимодействия с ОИВ (ОМСУ) при получении услуг.

ЭТАПЫ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В ВЕДОМСТВЕННОМ ФОРМАТЕ

I ЭТАП

Участники: орган исполнительной власти (ОИВ).

ОИВ:

- конкретизирует и уточняет тему «гильотины» применительно к собственным полномочиям, услугам, поставщикам и целям ключевых групп потребителей (например, снижение сроков, отмена «лишних» документов, перевод в электронную форму и прочее). Основанием для конкретизации и уточнения могут являться стратегии социально-экономического развития, государственные и муниципальные программы в тематическом поле «гильотины», а также оперативный анализ актуальных вызовов и приоритетов регионального развития, особенно в кризисной ситуации, вызванной внешними факторами;
- составляет план реализации «гильотины» с указанием сроков ее проведения и рассмотрения планов снижения административных барьеров.

II ЭТАП

Участники: ОИВ, рабочие группы, экспертные сообщества.

Орган исполнительной власти:

- анализирует исполнение государственных (муниципальных) функций и предоставление государственных (муниципальных) услуг, а также нормативную базу по их предоставлению и исполнению.
- формирует предложения по снижению административных барьеров в виде заполненных исходных форм (далее — Программа по снижению административных барьеров при исполнении государственных (муниципальных) функций, предоставлении государственных (муниципальных) услуг, или просто Программа);

ЭТАПЫ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В ВЕДОМСТВЕННОМ ФОРМАТЕ

II ЭТАП (продолжение)

- создает рабочие группы. Например, через формирование панели участников публичных консультаций, состоящую из представителей СОНКО, предпринимателей, юристов и иных лиц, имеющих опыт взаимодействия с ОИВ и ОМСУ при получении государственных (муниципальных) услуг. Состав рабочих групп является открытым, а результаты обсуждений публично размещаются на интернет-ресурсах (тематических или специально созданных);
- проводит рабочие группы для обсуждения представленной Программы и выработки предложений по снижению административных барьеров;
- проводит экспертные совещания для оценки достаточности мер, предложенных в Программе по снижению административных барьеров.

III ЭТАП

Участники: орган исполнительной власти (ОИВ), рабочие группы, эксперты.

Орган исполнительной власти:

- рассматривает Программу снижения административных барьеров;
- заслушивает представителей рабочей группы и экспертного совещания о достаточности/недостаточности предложений по снижению административных барьеров и принимает соответствующее решение.

Члены рабочих групп и экспертных совещаний:

- проводят мониторинг практики снижения административных барьеров уполномоченным ОИВ.

КАК ФИКСИРУЕТСЯ РЕЗУЛЬТАТ И РЕАЛИЗУЮТСЯ ПРИНЯТЫЕ РЕШЕНИЯ

Решения уполномоченного ОИВ и результаты мониторинга практики снижения административных барьеров направляются заинтересованным органам государственной власти и органам местного самоуправления, институционализированным структурам поставщиков услуг в социальной сфере, СОНКО, предпринимательского сообщества, публикуются на интернет-ресурсах.

По словам Марата Биматова, руководителя Пермской торгово-промышленной палаты на момент реализации проекта, «административная гильотина» вернула в экономику Пермского края более 1 млрд рублей.

ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНЫЙ ФОРМАТ

ИСХОДНОЕ УСЛОВИЕ

Этот вариант не предполагает участия органов исполнительной власти, а значит, и не влечет обязательных нормативных последствий. Тем самым формируется лишь своего рода общественный запрос на изменения, к которому, впрочем, власть может прислушаться.

КЛЮЧЕВЫЕ СУБЪЕКТЫ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

Главную роль здесь могут сыграть Ресурсные центры поддержки СОНКО, иные комплексные инфраструктурные центры для НКО или негосударственных поставщиков услуг в социальной сфере. Но стоит помнить, что в этом варианте (в отличие от описанных выше) может не быть «ведомственных» предложений по «местам» оказания услуг, где административные барьеры могут быть реально снижены.

ЭТАПЫ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНОМ ФОРМАТЕ

I ЭТАП

Участники: Ресурсный центр.

Ресурсный центр:

- конкретизирует и уточняет тему «гильотины» (в разрезе конкретных сфер, услуг, поставщиков, а также предпочтений групп потребителей), ее целевые ориентиры и инструменты (например, снижение сроков, отмена «лишних» документов и пр.). Конкретизации и уточнения могут опираться на документы стратегического планирования в тематическом поле «гильотины» (стратегии социально-экономического развития, государственные и муниципальные программы), а также на оперативный анализ актуальных вызовов и приоритетов регионального развития, особенно в кризисной ситуации;
- идентифицирует органы государственной власти (местного самоуправления) в тематическом поле «гильотины» и составляет план реализации «гильотины» с указанием сроков ее окончания и рассмотрения планов снижения административных барьеров.

II ЭТАП

Участники: Ресурсный центр, органы исполнительной власти (ОИВ) и местного самоуправления (ОМСУ), рабочие группы.

Ресурсный центр:

- организует проведение специального совещания — «общественно-экспертной административной гильотины» с привлечением (по возможности) ОИВ и ОМСУ, на котором рассматриваются конкретные государственные/муниципальные услуги (функции), относящиеся к определенному ведомству. Или инициативно проводит анализ исполнения государственных (муниципальных) функций, предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также нормативных актов, регулирующих их предоставление и исполнение в тематическом поле «гильотины»;
- направляет в соответствующие ОИВ и ОМСУ запрос о предоставлении для рассмотрения на заседании комиссии информации в виде заполненных исходных форм. Или формирует предложения по снижению административных барьеров в виде заполненных исходных форм (далее — Программа по снижению административных барьеров при исполнении государственных (муниципальных) функций, предоставлении государственных (муниципальных) услуг, или просто Программа);

ЭТАПЫ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В ОБЩЕСТВЕННО-ЭКСПЕРТНОМ ФОРМАТЕ

II ЭТАП (продолжение)

- формирует панель участников публичных консультаций из представителей СОНКО, предпринимателей, предпринимательского сообщества, юристов и иных лиц, имеющих опыт взаимодействия с исполнительными органами для организации деятельности рабочих групп;
- организует проведение рабочих групп для обсуждения представленной органами исполнительной власти (муниципальными органами) или сформированной самим Ресурсным центром Программы по снижению административных барьеров и выработки предложений;
- организует и проводит экспертные совещания по оценке достаточности мер, предложенных в Программе по снижению административных барьеров.

Рабочие группы:

- вырабатывают аргументы от имени поставщиков услуг в социальной сфере, предпринимателей и СОНКО к представленной Программе по снижению административных барьеров;
- после открытых заседаний результаты обсуждений публично размещаются на интернет-ресурсах (тематических или специально созданных).

ОИВ и ОМСУ:

- инициативно представляют Ресурсному центру информацию в виде заполненных исходных форм (программы по снижению барьеров).

III ЭТАП

Совещание «общественно-экспертной административной гильотины»:

- рассматриваются программы по снижению административных барьеров от ОИВ и ОМСУ – при наличии;
- заслушиваются представители рабочей группы и экспертного совещания о достаточности/недостаточности предложений по снижению административных барьеров;
- по результатам обсуждения принимаются рекомендации в адрес уполномоченных ОИВ и ОМСУ.

КАК ФИКСИРУЕТСЯ РЕЗУЛЬТАТ И РЕАЛИЗУЮТСЯ ПРИНЯТЫЕ РЕШЕНИЯ

Рекомендации и результаты мониторинга практики снижения административных барьеров направляются заинтересованным ОИВ и ОМСУ, институционализированным структурам поставщиков услуг в социальной сфере, СОНКО, предпринимательского сообщества, публикуются на интернет-ресурсах. А Ресурсный центр проводит мониторинг снижения административных барьеров, если ОИВ (ОМСУ) взялись за исполнение предложений по их преодолению.

В условиях жестких временных, ресурсных или иных ограничений Ресурсный центр может самостоятельно подготовить и адвокатировать «административную гильотину», то есть реализовать отдельные этапы, указанные выше по двум сценариям:

ПЛАН А

Ресурсный центр:

- конкретизирует и уточняет тематическую направленность «административной гильотины»;
- идентифицирует органы государственной власти (местного самоуправления) в тематическом поле «гильотины»;
- составляет предполагаемый план реализации «гильотины»;
- составляет проекты положений и составов рабочих групп, экспертных совещаний, панели участников публичных консультаций;
- проводит обсуждение, где представляет методiku и результаты работы;
- оформляет результаты обсуждения и направляет рекомендации по реализации «гильотины» заинтересованным ОИВ и ОМСУ, институционализированным структурам поставщиков услуг в социальной сфере, СОНКО, предпринимательского сообщества, публикует рекомендации на интернет-ресурсах.

ПЛАН Б

Ресурсный центр проводит совещание с участием потенциально заинтересованных сторон, на котором:

- представляет методические материалы для проведения «административной гильотины» по снижению барьеров в доступе к предоставлению инновационных услуг в социальной сфере;
- оформляет результаты обсуждения и направляет рекомендации по реализации «гильотины» заинтересованным ОИВ и ОМСУ, институционализированным структурам поставщиков услуг в социальной сфере, СОНКО, предпринимательского сообщества, публикует рекомендации на интернет-ресурсах.

ПОДКАСТ

«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ГИЛЬОТИНА»: ИНЕРЦИЯ НА ОТСЕЧЕНИЕ

Базовое понятие: политическая воля

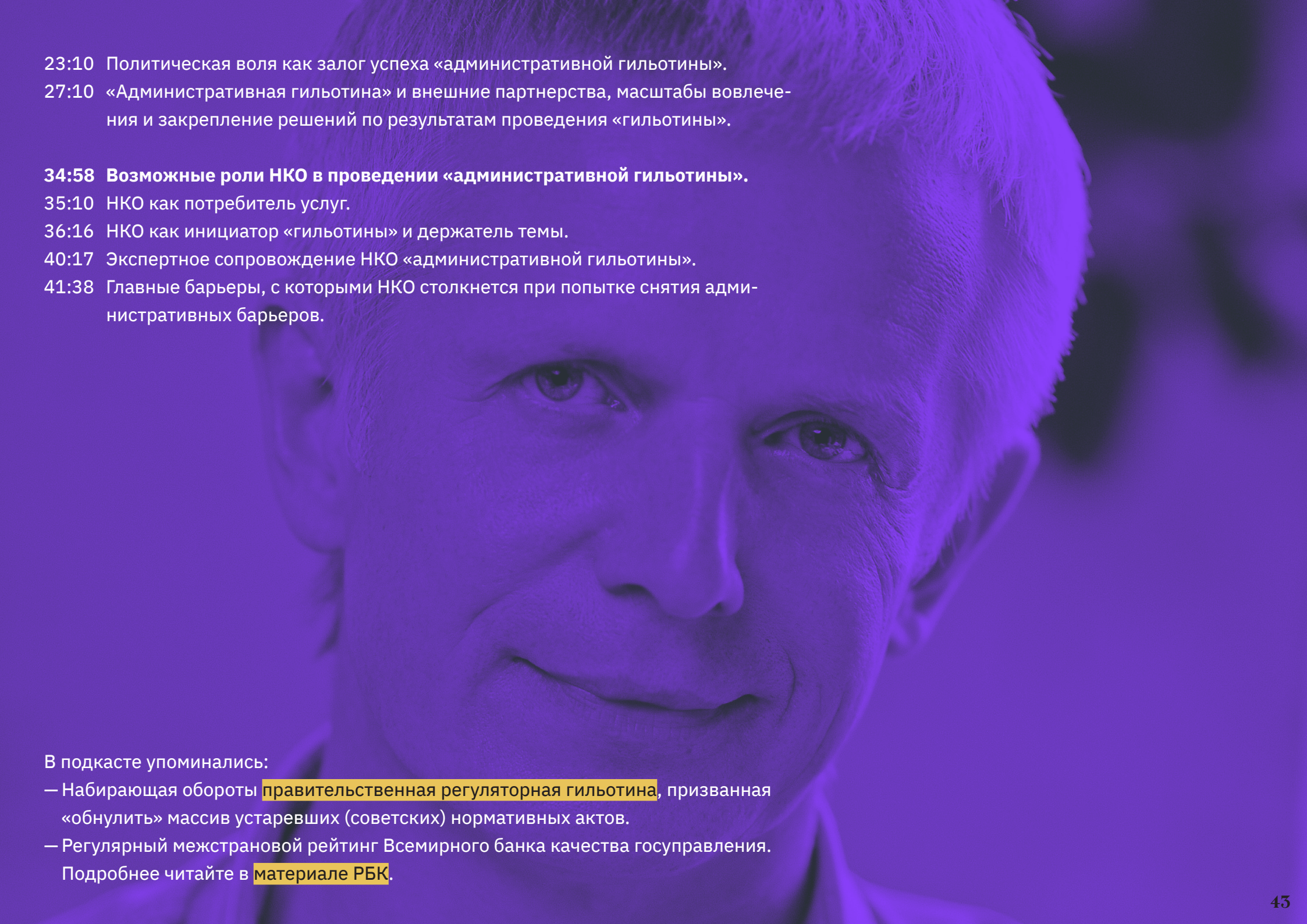
Константин Сулимов, руководитель направления «Мониторинг деятельности органов исполнительной власти» Центра ГРАНИ, кандидат политических наук, заведующий кафедрой политических наук ПГНИУ, об опыте снижения административных барьеров в Пермском крае, подходах, ключевых участниках, возможных ролях НКО и политической воле как важнейшем факторе успеха «административной гильотины».



СОДЕРЖАНИЕ

- 01:45** «Административная гильотина» как один из ответов на проблему реформирования государства.
- 03:30 Оппортунизм властей как угроза при реформировании изнутри и неоднородность административной среды.
- 04:44 Политики (президент, губернаторы) как ключевые заказчики изменений порядка администрирования.
- 05:50** Можно ли назвать «административную гильотину» одной из форм «ручного управления»?
- 06:20 Полнота картины при изменении предоставления услуг, которую видят только ведомства.
- 07:15 «Административная гильотина» как институциональный способ внедрить изменения в ткань государства.
- 08:10 Общая схема организации «административной гильотины» для отсеечения инерции нормативного регулирования.
- 10:30 В чем стимул (негативный) проведения «гильотины» для ведомств?
- 11:30 Зачем это делать со стороны (разбираться во внутренних процедурах и регламентах и их «оптимизации»), пусть это сделает само ведомство.
- 12:30 «Гильотина» и продуктивная среда для бизнеса.
- 14:20** Пермский случай «административной гильотины».
- 15:10 Презумпция о сокращении срока оказания любой услуги минимум на 10%.
- 16:20 Комиссия по дерегулированию как встреча чиновников с реальностью.
- 18:43 Реформистский контекст проведения пермской «гильотины».
- 21:47 За счет каких внутренних ресурсов ведомств сокращались барьеры.
- 23:00** Факторы успеха проведения «административной гильотины».



- 
- 23:10 Политическая воля как залог успеха «административной гильотины».
- 27:10 «Административная гильотина» и внешние партнерства, масштабы вовлечения и закрепление решений по результатам проведения «гильотины».
- 34:58 Возможные роли НКО в проведении «административной гильотины».**
- 35:10 НКО как потребитель услуг.
- 36:16 НКО как инициатор «гильотины» и держатель темы.
- 40:17 Экспертное сопровождение НКО «административной гильотины».
- 41:38 Главные барьеры, с которыми НКО столкнется при попытке снятия административных барьеров.

В подкасте упоминались:

- Набирающая обороты **правительственная регуляторная гильотина**, призванная «обнулить» массив устаревших (советских) нормативных актов.
- Регулярный межстрановой рейтинг Всемирного банка качества госуправления. Подробнее читайте в **материале РБК**.

ЧЕК-ЛИСТ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ АДМИНИСТРА- ТИВНЫХ БАРЬЕРОВ

В качестве завершающего и подытоживающего материала дайджеста мы решили сделать чек-лист по выявлению «узких мест» в процедурах и правилах, из которых обычно и вырастают административные барьеры.

Базовые понятия:

административные барьеры, снижение административных барьеров, «административная гильотина»

АНАЛИЗ И ВЫЯВЛЕНИЕ

Предметом анализа для дебюрократизации госуслуг может быть выявление:

- сложных и высокочрезвычайных процедур для негосударственных поставщиков услуг в социальной сфере;
- требования законодательства в определенной области, формирующие избыточные издержки при их соблюдении для малого и среднего предпринимательства и СОНКО.

Для выявления этих барьеров мы рекомендуем органам государственной власти субъекта (местного самоуправления), участникам рабочих групп по проведению «административной гильотины», экспертных совещаний обращать внимание на следующие характеристики, барьероёмкие правила и процедуры:

- субъективная качественная оценка негосударственными поставщиками сложности прохождения процедур и соблюдения требований законодательства. При оценке сложности приводятся примеры конкретной ситуации, с конкретными количественными расчетами понесенных затрат из-за сложности процедур.

Например, времени сотрудников, транспортных и иных расходов на неоднократное посещение или повторение одних и тех же этапов процедуры, подачи и возвращения документов и т. п.;

- субъективная качественная оценка негосударственными поставщиками отсутствия (или противоречивости) устойчивых процедур, правил, инструкций и требований, из-за которых они, по их мнению, попадают в неравное положение с государственными (муниципальными) учреждениями или иными категориями поставщиков, либо сталкиваются с усмотрением государственных (муниципальных) служащих;
- избыточное время, которое негосударственный поставщик вынужден тратить на прохождение процедур и соблюдение требований законодательства, включая высокую длительность совокупности предписанных процедур, сверхнормативное затягивание решения, слишком короткие сроки для предоставления необходимых сведений и документов и т. п.;
- затраты денежных средств, отмеченные как несоразмерные (избыточные, несвоевременные).

В ходе анализа процедуры или требования в тексте конкретного нормативного правового акта выявляются источники издержек негосударственных поставщиков, например:

- недостаток информации или неудобный формат ее предоставления (непонятность, запутанность информации, ее отсутствие или недоступность, в том числе предоставление информации в неудобном виде и т. п.);
- избыточность требований в нормативно-правовых актах;
- плохо организованный административный процесс, сложное и запутанное согласование (подготовка) к входу в процедуру;
- недостаток организации процедуры (нет «одного окна», невозможность прохождения этапов процедуры дистанционным способом, отсутствует межведомственное взаимодействие, в этапах решения участвуют неуполномоченные субъекты и т. п.);

- недостатки сроков предоставления (длительность процедур оплаты, несвоевременность предъявления требования и т.п.);
- перенесение издержек административного действия на негосударственного поставщика;
- отсутствие (размывание) прозрачных требований (процедура исполняется «как заведено», без формальной фиксации — и поэтому сложна для новичка), усмотрения чиновника.

ЧЕК-ЛИСТ

Обобщающий чек-лист доступен на нашем ресурсе «Генератор готовых решений».

ПРОСТРАНСТВО РЕШЕНИЙ
ДАЙДЖЕСТ №9 • ОКТЯБРЬ 2020



БЛАГОДАРИМ
ЗА ВАШ ИНТЕРЕС!

