

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ

---

М.Н. Баранова, Д.В. Вельш, М.Ю. Ким

**РОЛЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОВЕДЕНИИ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
РЕФОРМЫ: ОПЫТ РЕГИОНОВ  
ЗАПАДНОЙ СИБИРИ**



Издательство Томского университета  
2013

УДК 342.9.001.73(571.1+061.253 (571.1)

ББК 67.401.01(253.3)+65.292.5(253.3)

Б24

Рецензент – *Н.А. Грик*, д-р ист. наук, профессор

*С.В. Филонов*, канд. филос. наук

Научный редактор – *М.Ю. Ким*, канд. ист. наук

*Монография подготовлена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы» (соглашение № 14.В37.21.0555 от 06.08.2012 г. «Роль некоммерческих организаций в проведении административной реформы: опыт регионов Западной Сибири»).*

### **М.Н. Баранова**

**Б24** Роль некоммерческих организаций в проведении административной реформы: опыт регионов Западной Сибири / М.Н. Баранова, Д.В. Вельш, М.Ю. Ким. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013. – 120 с.

ISBN 978-5-7511-2227-0

В монографии проанализированы процессы административной реформы в 2006–2013 гг. Особое внимание уделено роли некоммерческих организаций. В работе представлены результаты исследований по Томской, Новосибирской, Тюменской областям, Алтайскому краю, проведенных по нескольким направлениям. Были проанализированы региональная нормативно-правовая база, результаты качественного и количественного анализа публичной среды, анкетирования представителей некоммерческого сектора, экспертных интервью, ответов органов исполнительной власти администраций субъектов РФ – участников исследования.

Для преподавателей, студентов вузов, экспертов и исследователей гражданского общества, государственных служащих.

**УДК 342.9.001.73(571.1+061.253 (571.1)**

**ББК 67.401.01(253.3)+65.292.5(253.3)**

ISBN 978-5-7511-2227-0

© М.Н. Баранова, Д.В. Вельш, М.Ю. Ким, 2013

## **ВВЕДЕНИЕ**

Потребность в проведении административной реформы в России возникла в связи с серьезным увеличивающимся несоответствием между потребностями общества, с одной стороны, и эффективностью работы государственного аппарата власти – с другой. Система государственного управления является ключевым элементом развития государства. Очевидно, что каждая историческая эпоха предъявляет свои требования к этому важному социальному институту. Именно соответствие государственного аппарата управления вызовам времени определяет целостность и стабильность развития государства.

Современные общемировые тенденции, связанные с процессами глобализации, переходом к информационному обществу, мировой конкуренции экономик знаний, все более возрастающей роли гражданского общества – все это жестко определило новые требования, предъявляемые к системе государственного управления. Традиционная закрытая система государственного управления, зарекомендовавшая себя в предыдущих исторических эпохах, в новых условиях оказывается неэффективной и не способной решать проблемы, связанные с модернизацией государства. В этой связи абсолютно закономерным является процесс реформирования системы государственного управления, начавшийся на рубеже веков во многих странах, в том числе и в России.

В основу исследования положен основополагающий документ, регламентирующий проведение административной реформы в Российской Федерации – Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. В ней обозначены цели и задачи реформы, направления, механизмы и инструменты преобразований. В указанных направлениях в Концепции содержатся «вмененные» – обязательные или предполагающие – поля взаимодействия органов

исполнительной власти и институтов гражданского общества (мониторинги, экспертизы, обратная связь). Кроме того, содержится «самостоятельное» направление – «Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества». Именно эту Концепцию, реализованную в 2006–2010 гг. на федеральном уровне и экспериментально в ряде регионов, можно считать основой для участия некоммерческих организаций, институционально представляющих общество, в проведении административной реформы. Традиции нормативной регламентации необходимости привлечения общественности к проводимым административным преобразованиям характерны и для проведения реформы в последующие годы. Аналогичные «вмененные» поля, а также механизмы общественного участия зафиксированы в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. Ориентация на указанные документы определяет концептуальную основу исследования, а также временной срез исследовательского поля – с 2006 г. по настоящее время.

Под некоммерческими организациями подразумеваются социально ориентированные структуры (согласно федеральному законодательству<sup>1</sup>), деятельность которых направлена на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

География исследования: Томская, Тюменская, Новосибирская области, Алтайский край. Речь идет о регионах Западной Сибири, в основе такого выбора лежит географическое, а не административное деление. Это связано с попыткой соотнести изучаемые процессы со спецификой развития сибирских регионов.

Уровень изучения протекающих процессов был ограничен региональной государственной властью, без учета изменений, происходивших в муниципальных образованиях. Это обусловлено тем, что органы муниципальной власти в период 2006–2010 гг. не были задействованы в реформах. На этом уровне привлечение общественности в связи с «неглобальностью» процессов практически не произошло.

Гипотезами исследования являлись:

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

- Региональная власть хаотично, несистемно реализовывала отдельные мероприятия реформы, практически не оптимизируя деятельность органов исполнительной власти комплексно.
- Органы исполнительной власти не привлекали общественность к участию в реализации отдельных направлений административной реформы.
- Реформа и возможности участия в ее проведении не освещались, информационная среда вокруг реформы отсутствовала.
- Общественное участие в преобразованиях в рамках взаимодействия с органами власти осуществлялось в форме общественно-консультативных советов и переговорных площадок непроизвольно, интуитивно, не имея непосредственного отношения к реформе.
- НКО имели опосредованное отношение к реформе, осуществляя традиционную деятельность в виде экспертиз, мониторингов, обсуждений, контроля и других форм, часто не ассоциируя ее с реформой.
- Потенциальными субъектами участия в реформе могли быть представители институтов, направленных на развитие гражданского общества, экологических сообществ, бизнес-ассоциаций, представители целевых или корпоративных групп и др.

Концептуальная основа исследования заключается в сравнении объема предложения к взаимодействию органов исполнительной власти и НКО, определяемого в Концепциях, и предложения, поступающего, с одной стороны, от органов исполнительной власти, с другой – инициированного НКО.

**Цель** работы – комплексный анализ вовлеченности некоммерческих организаций в повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг в регионах Западной Сибири. Практическая миссия проекта – активизация и совершенствование процессов общественного участия в настройке административных процессов.

Исходя из этого, **объектом** данного исследования является взаимодействие НКО и органов исполнительной власти по реализации целей административной реформы, **предметом** – мера гражданского участия в этом взаимодействии.

Таким образом, в ходе исследования изучалась деятельность органов власти, деятельность НКО, разные формы их взаимодействия,

а также среда (нормативно-правовая, организационная в смысле наличия институтов, пресс-среда).

**Среди использованных инструментов необходимо отметить следующие:**

1. Составление матрицы вмененных полей, обозначенных в региональном законодательстве, для чего был произведен анализ региональных нормативных правовых актов по направлениям реформы и фактических процессов административных преобразований в регионах.

2. Проведение интервью с представителями НКО, занимающихся развитием институтов гражданского общества – региональных ресурсных центров. В качестве таковых выступили члены Сибирской сети центров общественного развития<sup>1</sup>, среди которых Алтайская краевая общественная организация «Поддержка общественных инициатив»<sup>2</sup>, Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив»<sup>3</sup>, Благотворительный фонд развития города Тюмени<sup>4</sup>, Томский областной общественный фонд «Центр общественного развития»<sup>5</sup>. Это организации, работающие в данной сфере более 10 лет, имеющие большой экспертный потенциал в сфере гражданского общества.

3. Проведение интервью с региональными экспертами в сфере гражданского общества, среди которых выступили профессионалы некоммерческого сектора, политологи, журналисты.

4. Проведение интервью с ключевыми фигурами из числа государственных служащих, принимавших решения относительно реформирования всего периода.

5. Интервьюирование членов Комиссии по проведению административной реформы (такowymi могут выступать чиновники, представители научной общественности или предпринимательского сообщества, некоммерческого сектора).

---

<sup>1</sup> Сибирская сеть / Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив». <http://siberiancenter.ru/network/>

<sup>2</sup> Алтайская краевая общественная организация «Поддержка общественных инициатив». <http://www.poialtai.ru/>

<sup>3</sup> Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив». <http://siberiancenter.ru/>

<sup>4</sup> Благотворительный фонд развития города Тюмени. <http://www.cftyumen.ru/>

<sup>5</sup> Томский областной общественный фонд «Центр общественного развития». <http://www.tomzor.ru>

Перечисленные интервью имели целью выяснение фактических процессов (с 2006 г. по настоящее время), связанных с административной реформой и участием в ней НКО, позиции региональной власти относительно них, а также исследование среды, в которой происходили изменения.

6. Проведение анкетирования некоммерческих организаций региона посредством электронной рассылки по адресам региональных баз данных НКО (имеющихся в указанных ресурсных центрах), в том числе целевое анкетирование 30–50 НКО, потенциально имеющих возможность участия в административной реформе (наиболее активных, интенсивно взаимодействующих с органами власти), отобранных на усмотрение экспертами Сибирской сети Центров общественного развития.

7. Рассылка запросов на информацию во все органы власти, структурные подразделения администрации, общественные палаты каждого региона об их взаимодействии с некоммерческими организациями в рамках административной реформы исходя из вмененных федеральным и региональным законодательством полей взаимодействия.

8. Рассылка запросов на информацию о численности и распределении по организационно-правовым формам НКО в региональные управления Министерства юстиции России.

9. Исследование публичной среды административной реформы посредством анализа сайтов органов власти на предмет наличия соответствующей информации.

10. Анализ публикаций в региональных СМИ об административной реформе, ее конкретных проявлениях, об участии в ней НКО.

В данной монографии представлены некоторые результаты проделанной работы, на основе которых были подготовлены аналитические материалы по проведенным исследованиям в межрегиональном срезе. В отдельной главе приведены данные по итогам изучения ситуации в Томской области, представляющей интерес как с точки зрения региона пребывания исследовательского коллектива, так и бурных процессов реформирования в области начиная с 2006 г.

# **1. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ В МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ СРЕЗЕ**

## **1.1. Правовая база и некоторые фактические процессы реализации мероприятий административной реформы и участие в ней некоммерческих организаций**

Анализ нормативной правовой базы осуществлялся по ряду пунктов. Во-первых, это изучение региональных программ (планов) административной реформы, включая даты их принятия, целевые установки и задачи, а также план мероприятий по направлениям реформы. Во-вторых, были изучены основные правовые акты, регламентирующие отдельные нововведения в рамках реформирования, среди которых, прежде всего, административное регулирование, программно-целевое управление, работа с обращениями граждан и т.д. Отдельным блоком анализировалось антикоррупционное законодательство. Кроме того, рассматривалась деятельность совещательных структур, в том числе комиссий по реализации мероприятий реформы, общественных советов и переговорные площадки, регламентирующие нормативные правовые акты, наличие некоммерческих организаций в их составах. Помимо этого, исследовалось функционирование специализированных интернет-ресурсов, в частности их информативность.

Очевидно, что регионы, участвующие в реализации административной реформы, обладают своими особенностями на фоне общих тенденций. Среди последних можно отметить следующие.

Во всех регионах были приняты и постоянно продлеваются (в новых форматах) документы, регламентирующие реализацию административных преобразований. Соответственно государственным концепциям в 2006–2010 гг. действовали программы реализации административной реформы, после 2010 г. – повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг. В Алтайском крае первая программа была принята в 2007 г., в Тюменской области административная реформа началась в 2009 г., когда был принят



первый план мероприятий по ее осуществлению в 2009–2011 гг.<sup>1</sup> При этом в регионах наблюдается своя специфика в приоритетных направлениях.

Так, на первом этапе помимо актуальных для всех четырех субъектов таких направлений, как регламентация услуг, оптимизация функций органов власти, в Томской области акцент был сделан на антикоррупционной политике, внедрении управления по результатам, в Новосибирской области – на налаживании обратной связи с потребителями государственных услуг и развитии досудебного обжалования. В Алтайском крае одним из приоритетных мероприятий являлось развитие информационного обеспечения работы администрации. В Новосибирской и Томской областях создавались многофункциональные центры.

В документах 2006–2010 гг. всех регионов присутствует раздел, посвященный развитию взаимодействия органов исполнительной власти с институтами гражданского общества. Однако понимается это по-разному. Так в Плане мероприятий по проведению административной реформы в Алтайском крае<sup>2</sup> речь идет о включении представителей общественности в совещательные структуры, а также их привлечении к экспертизе нормативно-правовых актов. В Тюменской области в основу повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества положена государственная политика в сферах национальных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений; обеспечение деятельности общественных советов с участием представителей гражданского общества; информирование общественности об административной реформе. В Новосибирской области в Плане по про-

---

<sup>1</sup> *Распоряжение* Правительства Тюменской области от 31.12. 2008 г. №1902-рп «Об утверждении плана мероприятий по проведению административной реформы в Тюменской области на 2009–2011 годы».

Власть. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электрон. ресурс]. URL: [https://admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/adm\\_reform/more.htm?id=10448479@cmsArticle](https://admtumen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=10448479@cmsArticle) (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>2</sup> *Распоряжение* Администрации края от 09.01.2007 г. №3-р «Об утверждении плана мероприятий по проведению административной реформы в Алтайском крае в 2007–2008 гг.» / Документы / Законодательство Алтайского края. 2007 г./ Портал Алтайского края. Региональные новости [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [http://altai.news-city.info/docs/sistemsf/dok\\_jerexb.htm](http://altai.news-city.info/docs/sistemsf/dok_jerexb.htm), свободный.

ведению административной реформы в 2007 г.<sup>1</sup> речь идет об информировании граждан и создании системы мониторинга качества предоставляемых услуг, среди показателей предусматривалось участие внешних экспертов и общественных структур в разработке планово-прогнозных документов.

В Томской области в 2006–2008 гг.<sup>2</sup> для взаимодействия с обществом была создана Общественная палата, на которую возложили в том числе и функции по административной реформе (экспертиза нормативно-правовых актов, контрольно-надзорных функций), а также привлечение некоммерческих организаций к антикоррупционной деятельности. Помимо этого, согласно отчетам Администрации<sup>3</sup>, НКО участвовали в экспертизе административных регламентов (Томская торгово-промышленная палата, НП «Институт укрепления государственности и развития правовой культуры», Ассоциация «Совет муниципальных образований»). Ряд организаций входили в состав комиссии по борьбе с коррупцией, постоянно действующей комиссии по устранению административных барьеров: «Коалиция против коррупции в Томской области», горком профсоюзов работников народного образования и науки, торгово-промышленная палата, некоммерческое партнерство «Партнерство промышленников и предпринимателей», региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». В 2008–2010 гг. общественность эпизодически упоминается как участник антикоррупционных мероприятий, в том числе образовательных.

---

<sup>1</sup> *Распоряжение* Губернатора Новосибирской области № 126-р от 23.04.2007. «О плане мероприятий по проведению административной реформы в Новосибирской области в 2007 году». Официальный сайт Правительства Новосибирской области (старая версия) [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [http://adm.nso.ru/\\_1pages/ru/adm\\_reforma/doc/rasp\\_126-r.doc](http://adm.nso.ru/_1pages/ru/adm_reforma/doc/rasp_126-r.doc), свободный.

<sup>2</sup> *Программа* проведения административной реформы в Томской области в 2006–2008 гг. (Распоряжение Губернатора Администрации Томской области от 27.06.2006 №323-р) // Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. ресурс]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>3</sup> *Доклады* Администрации Томской области в Минэкономразвития России по результатам реализации мероприятий административной реформы в Томской области / Комиссия по проведению административной реформы / Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. ресурс]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/commision/lecture/> (дата обращения: 27.11.2012).

В региональных программах 2011–2013 гг. специализированный раздел, касающийся взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, отсутствует (в отличие от федеральной программы), основной ориентир таковых – мероприятия по повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Практику Тюменской области можно назвать худшей, так как цели, обозначенные в первых программах, «перекочёвывали» в каждую следующую. Так, например, заявленное создание многофункционального центра (МФЦ) в плане 2009–2011 гг. реализуется лишь в середине 2013 г. Кроме того, принятая здесь Целевая региональная программа противодействия коррупции<sup>1</sup> концептуально и содержательно пересекается с профильной программой административной реформы.

Стоит отметить опыт Томской области, включившейся в реализацию реформы с 2006 г. и охватившей максимальный спектр направлений реформы, в течение 2006–2009 гг. ежегодно выигрывавшей конкурс Министерства экономического развития РФ на предоставление субсидий на реализацию ее мероприятий.

В регионах разработаны нормативные правовые акты по регламентации отдельных нововведений. Так, типовые положения о разработке административных регламентов включают нормы независимой экспертизы, проводимой заинтересованными лицами в инициативном порядке. Ряд документов устанавливают требования информационной открытости к деятельности органов исполнительной власти, обязательную публикацию нормативно-правовых актов для обеспечения возможности их экспертизы. Данный тезис наиболее характерен для Алтайского края, где создана Общественная приемная Администрации края в Интернете «в целях обеспечения реализации прав граждан на обращения в органы исполнительной власти Алтайского края, защиты их прав и интересов, анализа социально-экономических проблем и повышения эффективности работы адми-

---

<sup>1</sup> *Распоряжение* Правительства Тюменской области от 23.04.2012 г. №635 «Об утверждении целевой региональной Программы (плана) противодействия коррупции на 2012-2015 годы и Типового плана противодействия коррупции ОМСУ» Власть. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электрон. ресурс]. URL: [http://www.admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/adm\\_reform/more.htm?id=10941952@cmsArticle](http://www.admtumen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=10941952@cmsArticle) (дата обращения: 27.11.2012).

нистрации Алтайского края»<sup>1</sup>. Также в крае принята и действует концепция информирования населения о нововведениях, связанных с предоставлением государственных и муниципальных услуг<sup>2</sup>. Направление работы с населением (обращения граждан, информирование) активно развивается и в Новосибирской области.

Особую регламентацию в Новосибирской области получило направление, связанное с созданием сети многофункциональных центров<sup>3</sup>, помимо этого действует наблюдательный совет государственного автономного учреждения Новосибирской области МФЦ организации предоставления государственных и муниципальных услуг, в составе которого 2 некоммерческие организации (Новосибирская областная организация Всероссийского общества инвалидов и Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив»).

Отличительной чертой регламентации процесса разработки и принятия документов стратегического планирования в Томской области является положение соответствующего закона о необходимости их общественного обсуждения<sup>4</sup>. Аналогичные нормы есть в По-

---

<sup>1</sup> *Постановление* Администрации края от 02.11.2005 № 650 «Об общественной приемной Администрации Алтайского края в сети Интернет» / Документы / Законодательство Алтайского края. 2005 г. / Портал Алтайского края. Региональные новости [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [http://altai.news-city.info/docs/sistemss/dok\\_ieyyuz.htm](http://altai.news-city.info/docs/sistemss/dok_ieyyuz.htm), свободный.

<sup>2</sup> *Концепция* информирования населения Алтайского края о требованиях ФЗ от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» / Концепции, стратегии, программы, планы / Документы. Портал методической поддержки реализации административной реформы и формирования электронного правительства в Алтайском крае [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [http://egov.alregn.ru/?page\\_id=30](http://egov.alregn.ru/?page_id=30), свободный.

<sup>3</sup> *Постановление* Администрации Новосибирской области от 28.08.2009 г. № 326-па «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Создание многофункциональных центров организации предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Новосибирской области на 2009–2015 годы». Официальный сайт Правительства Новосибирской области (старая версия) [Электрон. ресурс]. URL: [http://old.nso.ru/\\_1pages/ru/adm\\_reform/img/file/dcp\\_326\\_pa\\_28\\_08\\_2009\(2\).rar](http://old.nso.ru/_1pages/ru/adm_reform/img/file/dcp_326_pa_28_08_2009(2).rar), свободный.

<sup>4</sup> *Закон* Томской области от 14.09.2009 №177-ОЗ «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области» / Стратегическое планирование на региональном уровне / Региональное развитие. Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. ресурс]. URL: <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/9988/177-oz.pdf> (дата обращения: 29.09.2013).

рядке принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Новосибирской области<sup>1</sup>.

Во всех регионах действует собственное антикоррупционное законодательство. Наиболее привлекательными для общественности являются нормативные акты Алтайского края (закон устанавливает поддержку общественных инициатив, особое внимание в законе уделено антикоррупционному образованию и пропаганде, субъектами которой обозначены среди прочих институты гражданского общества<sup>2</sup>). Интересен также опыт Новосибирской области (государственная поддержка участия общественных объединений в виде целевого финансирования, реализуемого за счет средств областного бюджета<sup>3</sup>).

В каждом регионе созданы коллегиальные совещательные органы по вопросам реализации административной реформы. Одноименные комиссии действуют в Тюменской и Новосибирской областях, Алтайском крае (в последних двух в составе двух и одного НКО соответственно).

В состав Комиссии по проведению административной реформы в Томской области согласно постановлению были включены А.Я. Эскин – президент Томской торгово-промышленной палаты и З.В. Чудинова – председатель Комиссии по вопросам межрегиональной деятельности, развития территории, взаимодействия общественности с органами государственной власти и местного самоуправления Общественной палаты Томской области. В 2011 г. она

---

<sup>1</sup> *Постановление от 30.01.2012 №42-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Новосибирской области, их формирования и реализации»* Постановления / Нормативно-правовые акты Губернатора и Правительства / Правовая база. Правительство Новосибирской области [Электрон. ресурс]. URL: [http://www.nso.ru/legalbase/Normative\\_acts/Pages/default.aspx](http://www.nso.ru/legalbase/Normative_acts/Pages/default.aspx), свободный.

<sup>2</sup> *Закон Алтайского края №46-ЗС от 03.06.2010 г. «О противодействии коррупции в Алтайском крае»* / Законодательство о противодействии коррупции / Противодействие коррупции / Департамент Администрации края по вопросам государственной службы и кадров // Структурные подразделения администрации края // Администрация края и иные органы исполнительной власти Алтайского края / Власть. Официальный сайт Алтайского края [Электрон. ресурс]. URL: [http://www.altairregion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu/anticorruption/anticorruption\\_commission/](http://www.altairregion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu/anticorruption/anticorruption_commission/), свободный.

<sup>3</sup> *Закон Новосибирской области № 486-ОЗ от 27.04.2010 г. «О мерах по профилактике коррупции в Новосибирской области»*. Официальный сайт Правительства Новосибирской области [Электрон. ресурс]. URL: [http://adm.nso.ru/\\_1pages/ru/dokum/anticorruption/oz486.php](http://adm.nso.ru/_1pages/ru/dokum/anticorruption/oz486.php), свободный.

была преобразована в Комиссию по модернизации государственного управления.

В Тюменской области в положении о комиссии<sup>1</sup> указано, что в ее состав могут входить только представители органов исполнительной власти и научного сообщества, что также отражается в утвержденном списке ее членов. С июля 2008 г. в области существует Совет по противодействию коррупции<sup>2</sup>, в состав которого по согласованию входят представители общественности (профсоюза, областного совета ветеранов). При этом в положении не указано, что представители общественности могут входить в состав Совета (такowymi являются лишь представители исполнительного и представительного органов, и на координацию их действий направлена работа Совета).

В Новосибирской области и Алтайском крае помимо Комиссий по административной реформе действуют комиссии по повышению качества и доступности государственных и муниципальных услуг, дополнительно в Алтайском крае – Комиссия по внедрению информационных технологий в системе государственного и муниципального управления. В их составе представители только органов исполнительной власти.

Во всех изученных регионах действуют общественные советы по различным сферам. В Тюменской области и Алтайском крае таковые прошли переформирование в соответствии с требованиями федерального законодательства с начала 2013 г., которое отказалось от формирования таких советов органами государственной власти самостоятельно, обязательно участие общественных палат в их формировании, включение в состав советов независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций.

---

<sup>1</sup> *Распоряжение* Правительства Тюменской области от 18.02.2009 г. №131-рп «О комиссии по проведению административной реформы в Тюменской области» Власть. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электрон. ресурс]. URL: [http://www.admtymen.ru/ogv\\_ru/gov/adm\\_reform/more.htm?id=10631691@cmsArticle](http://www.admtymen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=10631691@cmsArticle) (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>2</sup> *Распоряжение* Правительства Тюменской области от 11.08.2008 г. №1070-рп «О Совете по противодействию коррупции в Тюменской области». Власть. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электрон. ресурс]. URL: [http://www.admtymen.ru/ogv\\_ru/gov/adm\\_reform/more.htm?id=10933095@cmsArticle](http://www.admtymen.ru/ogv_ru/gov/adm_reform/more.htm?id=10933095@cmsArticle) (дата обращения: 27.11.2012).

В связи с этим в Тюменской области образовано 7 общественных советов, в состав 6 из них включены 46 (50% общей численности) представительств НКО, однако в большинстве своем являющихся профессиональными сообществами. Информация об их составе, а также процессе учреждения опубликована на сайте областного правительства<sup>1</sup>.

В Алтайском крае сведения об общественно-консультативных органах содержит сайт региональной Общественной палаты<sup>2</sup>. Здесь имеется информация о 37 советах, у 23 из которых указан состав. Согласно изученным документам в них входят 190 (44%) (из общего количества 428) представителей некоммерческих организаций (с учетом возможной повторяемости).

Численность общественно-консультативных советов при различных органах исполнительной власти региона составляет 56<sup>3</sup>. Однако судя по размещенной в сети Интернет информации (ее поиск производился через поисковую систему Google среди публикаций первых двух страниц), лишь работа 12 из них освещена за 2012 г., еще 7 – за 2011 г., при этом данных о 20 советах обнаружить вообще не удалось (за исключением регламентирующего нормативно-правового акта). Помимо данных структур в регионе с начала 2013 г. были созданы экспертные советы при заместителях губернатора Томской области (9 органов). На сайте областной администрации опубликованы лишь списки их членов.

Схожая ситуация в Новосибирске. На сайте областной администрации опубликован перечень действующих совещательных координационных органов, возглавляемых губернатором Новосибирской области (27 структур), а также заместителями председателя Прави-

---

<sup>1</sup> *Общественные советы / Открытое Правительство/ Власть. Официальный портал органов государственной власти Тюменской области [Электрон. ресурс]. URL: [http://www.admtumen.ru/ogv\\_ru/gov/open-gov/community\\_councils.htm](http://www.admtumen.ru/ogv_ru/gov/open-gov/community_councils.htm) (дата обращения: 29.09.2013).*

<sup>2</sup> *Перечень общественно-консультативных органов Алтайского края / Общественные советы / Общественная жизнь. Общественная палата Алтайского края [Электрон. ресурс]. URL: <http://www.opaltai.ru/social/sov/>, свободный.*

<sup>3</sup> *Тексты регламентирующих нормативных правовых актов доступны на официальном сайте Администрации Томской области в разделе «Документы» (<http://tomsk.gov.ru/ru/documents-search>).*

тельства Новосибирской области и его членами (61 структура)<sup>1</sup>, однако ссылки на них отсутствуют.

Лучшее качество интернет-ресурсов, связанных с реализацией административной реформы, можно отметить в Алтайском крае, где в августе 2012 г. создан Портал методической поддержки реализации административной реформы и формирования электронного правительства<sup>2</sup>. Портал содержит актуальную правовую базу, постоянно обновляемую новостную ленту, данные мониторингов в межмуниципальных разрезах, сведения о деятельности комиссий и др.

В Томской области старая версия сайта Администрации Томской области содержит специализированный раздел. В разделе «Административная реформа» наличествует информация, отражающая весь спектр вопросов: новости (публикуемые на сайте), календарь реформы, состав комиссии по проведению административной реформы, правовые акты, мониторинг томских СМИ по освещению административной реформы и др. При этом подборка информации по большинству разделов осуществлена с момента начала реализации реформы (2006 г.) по настоящее время<sup>3</sup>. Однако на новом сайте аналогичная информация отсутствует.

Таким образом, анализ правовой базы, информации, опубликованной на официальных сайтах, позволил выявить общие закономерности в реализации реформы в регионах-участниках исследования, а также их специфику. Все субъекты включились в ее реализацию с самого начала, за исключением Тюменской области. Сегодня они имеют широкую законодательную основу, организационные ресурсы для осуществления мероприятий. Очевидны лидеры в этом процессе: Томская область в 2006–2010 гг., Алтайский край с 2011 г. При этом наибольшую информационную открытость на настоящий момент имеет именно Алтайский край.

---

<sup>1</sup> Координационные и совещательные органы/ Органы власти. Официальный сайт Правительства Новосибирской области [Электрон. ресурс]. URL: <http://www.nso.ru/authorities/koordination/Pages/default.aspx>, свободный.

<sup>2</sup> Портал методической поддержки реализации административной реформы и формирования электронного правительства в Алтайском крае [Электрон. ресурс]. URL: <http://egov.alregn.ru>, свободный.

<sup>3</sup> Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. ресурс]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/> (дата обращения: 27.11.2012).



Все регионы имеют определенные позиции по отношению к институтам гражданского общества. В Томской области общественность эпизодически привлекалась в первый период реализации мероприятий, на Алтае сегодня развивается сеть общественно-консультативных органов. Аутсайдером в этих процессах можно назвать Тюменскую область, где процесс административных преобразований затянут, а общественность в большинстве случаев не рассматривается как потенциальный субъект их осуществления.

## **1.2. Оценка региональных процессов экспертами гражданского общества, представителями органов власти и совещательных структур**

С целью выявления экспертного мнения по вопросам реализации административных преобразований и участия в них НКО в регионах-участниках проекта были проведены интервью и опросы представителей некоммерческих организаций; органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере реализации реформы; представителей средств массовой информации; членов комиссий по проведению административной реформы. Исследование осуществлялось в ноябре–декабре 2012 г. Всего в опросе приняли участие 14 человек.

Гайд строился из нескольких блоков вопросов, в том числе: портрет опрашиваемого; оценка региональной специфики; оценка состояния социально ориентированных НКО в регионе; отношение к административной реформе.

В Тюменской области удалось взять интервью лишь у одного представителя некоммерческого сектора – Благотворительного фонда развития города Тюмени (фонд местного сообщества, центр общественного развития). В Томской области в исследовании приняли участие 3 руководителя некоммерческих организаций и представитель администрации региона. В Алтайском крае помимо общественников и государственного служащего были опрошены Уполномоченный по правам человека и представитель СМИ. В Новосибирской области – 3 сотрудника общественных организаций, 1 чиновник, а также 1 бывший сотрудник Администрации, по совместительству секретарь комиссии по реализации реформы в регионе, в настоящее время работник в сфере высшего профессионального образования. Стоит отметить, что все руководители НКО работают в

секторе на протяжении многих лет и осуществляют инфраструктурные функции для других организаций, большинство являются членами общественных советов, региональных общественных палат и имеют значительный опыт взаимодействия с органами власти.

Экспертами были обозначены некоторые особенности регионального развития. Так, например, согласно мнению томских участников исследования регион обладает значительным экспертным и инновационным капиталом; в Алтайском крае большую роль играют сельское хозяйство (с особой ментальностью сельского населения), туристический сектор и социальная сфера. Относительно социально-экономического развития Тюменской области В.В. Баровой отмечены стабильность и профицит регионального бюджета и как следствие – отсутствие каких-либо особых проблем в области. А на проведении реформы в Новосибирской области сказалась географическая удаленность многих районов, что вынудило затратить существенные ресурсы на ее проведение. В целом ряд экспертов Новосибирской области считают, что у административной реформы не может быть региональной специфики, она целиком задается и реализуется в рамках федеральной концепции (такое мнение высказали чиновники).

Относительно политического развития всеми опрошиваемыми была дана характеристика, согласно которой регионы находятся в поступательном развитии, без ярких и коренных перемен. При этом в Алтайском крае политическая система определяется как стагнационная и авторитарная, в Тюменской области – «тенденционистская». В целом во всех регионах представители общественности достаточно критично оценивают работу администрации. Однако в Новосибирской области по ходу реформирования произошла смена губернатора и соответственно команды управленцев, в том числе ответственных за данную реформу. Эксперты не сошлись во мнениях при оценке деятельности той или иной команды, тем не менее все согласились, что 2010 г. в связи с данными событиями был ключевым в ходе реформирования и часть выстроенных механизмов взаимодействия с общественностью по данной тематике была утеряна.

Что касается информационной политики регионов, то эксперты отмечают отсутствие содержательных, аналитических материалов по вопросам деятельности органов власти в медийном пространстве, характеризуя таковую лишь как пропагандистскую составляющую работы губернаторов. Также в регионах отсутствуют независимые и

объективные СМИ. В Новосибирской области стало больше информации по таким темам, как открытое правительство, электронное правительство, однако эксперты отмечают неготовность СМИ к широкому обсуждению и доведению до общественности таких тем.

Если для Тюменской области не характерно развитие некоммерческого сектора («благополучные годы, связанные с профицитом бюджета, изрядно поубавили энтузиазма»), то в Алтайском крае и Томской области эксперты отмечают некоторый всплеск активности и достаточный экспертный потенциал. При этом, по мнению всех опрошенных, кадровая, материально-техническая и финансовая база НКО остается на низком уровне. Так же и в Новосибирской области, отмечая рост количества профессиональных НКО, укрепление материально-технической базы организаций, формирующуюся позицию органов исполнительной власти, нацеленную на партнерство, эксперты все же говорят, что профессионализации НКО еще недостаточно для полноценного сотрудничества.

Рассматривая предоставленную информацию о сложившихся взаимоотношениях некоммерческих организаций и органов власти, можно сделать вывод, что представителями сектора они оцениваются не как равноправные. Несмотря на развитие системы государственной поддержки НКО в виде грантовых конкурсов, предоставления помещений (всеми описываются положительные практики, за исключением Тюменской области), власть не стремится наладить с организациями партнерские отношения, игнорирует возможности и позиции НКО. Формальными и аффилированными называют общественные консультативные органы, включая общественные палаты, в том числе, как высказались томские эксперты, ввиду отсутствия реальных, законодательно закрепленных механизмов продвижения своих позиций.

Говоря об административной реформе, эксперты указали, что знакомы с этими терминами, однако большинство из них на протяжении ее реализации не знали ее сути и не предполагали, что она имеет отношение к деятельности некоммерческих организаций. Однако некоторое участие было отмечено.

Так, в Томской области руководитель Фонда независимой журналистики занималась проблемой обеспечения населения доступом к информации о деятельности органов власти. Е.А. Сидоренко (Томский городской комитет избирателей) реализовывала антикоррупци-

онные проекты. Все опрошенные участвовали в обсуждении целевых программ и программ социально-экономического развития, что характерно и для руководителя Благотворительного фонда развития города Тюмени. Председатель АКОО «Поддержка общественных инициатив» С.Б. Чуракова в 2012 г. в рамках реализации межрегионального проекта по обучению консультантов публичных реформ (Пермь, Центр ГРАНИ) участвовала в проведении экспертизы административных регламентов, популяризации информации о государственных и муниципальных услугах, услуг МФЦ и т.д. Критическую точку зрения на реализацию административной реформы в России в целом и в Алтайском крае в частности высказал политолог К.Н. Емешин. По его мнению, реформа отошла от первоначального замысла, была забюрократизирована и формальна и не принесла положительных результатов. Работу в этой сфере вела Е.П. Малицкая (Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив»). Она входит в попечительский совет при многофункциональном центре, а также в комиссию по реализации административной реформы в регионе и имеет комплексное представление о ходе реформирования.

Однако в целом административная реформа осталась экспертами не замеченной, информация о таковой в регионах была неполной и не адресовывалась населению. Власть фактически не привлекала к взаимодействию представителей общественности. Тем не менее опрошенными, а также в полученных из Алтайского края, Томской и Новосибирской областей интервью с государственными служащими, органами управления высказана заинтересованность в сотрудничестве по вопросам реализации административной реформы. Кроме того, в Томском регионе, например, власти считают, что НКО должны играть роль не только контролера, но и разработчика решений при условии наличия у них уникальной информации о потребностях различных категорий населения, а в Новосибирской области подчеркивают важность участия с методологической точки зрения. Экспертные интервью позволили увидеть мотивацию к взаимодействию с обеих сторон: и со стороны власти, и со стороны общественности. Хотя необходимость общественного участия в настоящий момент декларируется с обеих сторон, эффективные механизмы пока не налажены.

### **1.3. Результаты информационных запросов по вопросам взаимодействия с некоммерческими организациями в рамках реализации мероприятий административной реформы**

Основываясь на положениях Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (№ 8-ФЗ от 09.02.2009 г.), исследовательским коллективом были произведены информационные запросы в ведомства администраций регионов – участников проекта по вопросам их взаимодействия с институтами гражданского общества, некоммерческими организациями в рамках административной реформы с 2006 г. по следующим пунктам с указанием по каждому из направлений формата, даты и участников мероприятий:

1. Привлечение институтов гражданского общества к обсуждению докладов о результатах и основных направлениях деятельности ведомства, разрабатываемых ведомственных и областных (региональных) целевых программ.

2. Проведение независимой экспертизы проектов административных регламентов государственных услуг.

3. Привлечение институтов гражданского общества к экспертизе нормативных правовых актов, принимаемых департаментом.

4. Привлечение институтов гражданского общества к мониторингу качества и доступности государственных услуг в сфере ответственности ведомства.

5. Привлечение институтов гражданского общества к экспертизе принимаемых ведомством решений, их разработке.

6. Создание общественных советов с участием представителей гражданского общества (с указанием тематики их собраний).

7. Другие направления, не учтенные в вышеперечисленных пунктах.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>1</sup> устанавливает основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и ор-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ [Электронный ресурс]. Томск, 2013. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (дата обращения: 25.03.13).

ганов местного самоуправления: ее открытость и доступность; достоверность; свобода получения, передачи и распространения информации. Согласно закону, получение информации возможно через различные каналы, такие как Интернет, телефонное взаимодействие, обратная связь посредством электронной почты, информационные стенды в учреждении, а также непосредственное взаимодействие с консультантами. Кроме этого, законом определяется тридцатидневный срок, в течение которого запрос подлежит рассмотрению (ст. 17).

Информационные запросы были осуществлены от лица региональных представителей некоммерческого сектора Новосибирской, Томской, Тюменской областей и Алтайского края посредством электронной почты.

Результаты запросов можно проанализировать по ряду критериев. Среди формальных показателей можно выделить: форму (был прислан ответ по почте России или электронной почте), формат (в случае использования электронной почты: текстовый или изображение); дату ответа, соответствие требованиям делопроизводства. С содержательной точки зрения анализировались наличие ответа на все заданные вопросы, детализация предоставляемой информации, указание конкретных некоммерческих организаций, а также сам факт взаимодействия ведомств с общественностью.

Результаты показали, что в Тюменской области из 35 органов на запросы ответили 13, в Новосибирской области из 30 ведомств пришло 13 ответов. В Томской области ответили 11 структурных подразделений из 49. В Алтайском крае ответы пришли из 17 органов из 31. Таким образом, порядка 37% (54 ответа) ведомств отреагировали на запросы. При этом лучшую практику по исполнению законодательства продемонстрировал Алтайский край, где ответ предоставили чуть более 50% органов власти.

Основное количество ответов пришло по Почте России, что может свидетельствовать о том, что исходящая сверху идея электронного правительства региональными органами власти игнорируется. Ответы, пришедшие по электронной почте (15), содержались в текстовых документах формата «word». Наиболее активно сеть Интернет использовалась ведомствами Алтайского края (шестью структурами), наименее – в Томской области. Ответы, пришедшие по электронной почте, не имели подписи уполномоченного лица. Кроме

того, в Тюменской области и Алтайском крае в двух ответах не были проставлены даты, что не соответствует правилам официального делопроизводства.

Самую оперативную реакцию на запрос продемонстрировали Министерство сельского хозяйства Новосибирской области (ответ пришел через четыре дня) и Управление по делам архивов Тюменской области (через 6 дней). К худшей практике (не считая отсутствия ответов) можно отнести ответы из ведомств Алтайского края, где половина ответов пришла через месяц и более (запросы отправлены 26.11.12). Например, ответ из Управления по обеспечению деятельности мировых судей пришел 25 января 2013 г. (спустя 2 месяца), а из Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края – 29 января 2013 г.

Анализ содержательной стороны ответов выявил избирательность реакции ведомств на запрос по заданным пунктам. Среди всех ответов можно выделить блок тех, в которых ведомства указывали на полное отсутствие взаимодействия с некоммерческими организациями. При этом некоторые ведомства указывали на свою информационную открытость, публикацию ими сведений о своей деятельности на официальных сайтах, принимаемых нормативных правовых актов, административных регламентов, в том числе их проектов. Таким образом, по мнению ответчиков, возможность проведения экспертиз была предоставлена, однако, как отмечали многие, заключений и предложений от заинтересованных лиц не поступало.

Другая категория ответов, характерных для органов власти всех регионов, свидетельствует о том, что ими не реализуются преобразования административных процессов, в частности не оказываются государственные услуги и не происходит взаимодействия с гражданами, что исключает необходимость межсекторного взаимодействия.

Среди властных структур, отметивших партнерство с некоммерческими организациями, наиболее популярными используемыми механизмами являются совещательные органы: коллегии, рабочие группы, общественные советы (в большинстве случаев), в состав которых включены общественные организации. В ряде ответов зафиксировано, что данные общественно-консультативные органы участвуют в обсуждении принимаемых решений, разработке документов, проводимых мониторингах.

Говоря о региональной специфике, следует отметить, что большая часть ведомств Томской области либо проигнорировала содержательную сторону вопросов, либо фактически не взаимодействует с институтами гражданского общества. Наиболее популярный механизм, присутствующий в ответах большинства органов власти, – общественные и координационные советы. Неоднократно упоминаются создаваемые в перспективе (к 1 января 2013 г.) экспертные советы при заместителях губернатора Томской области.

Ряд органов поместили в свои ответы общую информацию о реализации мероприятий административной реформы. При этом два ведомства указали, что согласно регламентирующим документам вправе самостоятельно разрабатывать административные регламенты без проведения независимой экспертизы. Так, комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования привел в качестве аргумента ст. 28.1 Закона РФ от 10.07.1992 г. №3266-1 «Об образовании». Некоторые органы власти обозначили собственные сайты, используемые для обратной связи, где публикуются административные регламенты и нормативно-правовые акты.

Наиболее подробную и содержательную информацию включили письма Департамента по молодежной политике, по вопросам семьи и детей, физической культуре и спорту, Департамента здравоохранения. В них приведены обстоятельные данные о существующих и используемых механизмах взаимодействия. Однако конкретные некоммерческие организации указаны только двумя последними департаментами. Особенно следует выделить ответ Департамента здравоохранения, детализированно прописавшего мероприятия, в рамках которых осуществлялось взаимодействие с НКО, с указанием дат. Однако в большинстве своем они имеют социально полезную направленность и являются отдельными акциями.

В целом на фоне отдельных выявленных фактов участия общественности в разработке и принятии управленческих решений системного взаимодействия с органами исполнительной власти выявлено не было.

Анализ ответов органов исполнительной власти и структурных подразделений Правительства Новосибирской области показал, что взаимодействие с институтами гражданского общества осуществляется лишь частью ведомств и весьма эпизодически.

Порядка половины ответов содержали отписки, включающие



выдержки из нормативных правовых актов, регламентирующие отдельные мероприятия административной реформы, а также указания на использование в целях привлечения общественности собственных интернет-ресурсов. Так, ими предоставляется свободный доступ к нормативно-правовым актам, административным регламентам, программам и докладам.

Ряд ведомств назвали в качестве действующего механизма переговорные площадки (Департамент массовых коммуникаций, Управление по государственной охране объектов культурного наследия, Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства, Министерство социального развития, Министерство культуры, Министерство труда), всего 6 ведомств.

Полноценную информацию о некоммерческих организациях, включенных в процесс взаимодействия, а также даты и темы мероприятий можно наблюдать лишь у Министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области. Всего в ответах упомянуто около 20 НКО.

Наилучшую практику по содержанию и количеству ответов, как уже было отмечено, показал Алтайский край. В ответах ведомств (поступивших более чем от половины органов исполнительной власти, несмотря на то, что большая часть из них поступила позже срока) содержится достаточно информации о привлечении некоммерческих организаций к взаимодействию и партнерстве при решении вопросов.

Практически все ведомства указали на исполнение закона №8-ФЗ, предоставление информации посредством своих официальных сайтов. Ответившие структуры публикуют нормативные правовые акты и административные регламенты и их проекты с целью предоставления заинтересованным лицам возможности экспертизы, внесения предложений и замечаний. Наиболее популярный механизм взаимодействия, обозначенный в ответах 11 органов исполнительной власти, – совещательные органы.

В целом в ответах упоминаются различные некоммерческие организации, всего порядка 60 НКО. Стоит отметить как наиболее содержательный ответ Управления по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры, где наилучшим образом изложена информация по всем запрашиваемым вопросам. Среди других ведомств, предоставивших подробную информацию, главное управле-

ние по здравоохранению и медицинской деятельности, Главное управление по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды, Управление по обеспечению международных и межрегиональных связей.

Наихудшая практика выявлена в ответах Администрации Тюменской области. Абсолютное большинство ответов содержат информацию, связанную с реализацией ведомствами отдельных направлений реформы. Так, многие из них указали разработку административных регламентов. При этом было заявлено, что условия для вовлечения граждан созданы, так, например, регламенты публикуются на региональном портале органов исполнительной власти. Однако экспертных заключений на них не поступало. Кроме того, проводится внутренний мониторинг качества и доступности предоставляемых услуг, в рамках которого собираются мнения и отзывы граждан.

Среди указанных форм взаимодействия многими органами власти определены координационные и общественных советы, рабочие группы, в состав которых входит и общественность. Однако наименования конкретных НКО-участников не указаны (за исключением 1 ведомства).

В целом можно признать, что фактически взаимодействие органов власти по вопросам принимаемых решений в Тюменской области отсутствует.

Отдельным информационным запросом стало письмо заместителю губернатора Тюменской области руководителя аппарата губернатора, ответ на который был получен в установленные законом сроки по Почте России и изложен на 16 страницах. Любопытно, что первые страницы ответа дублируют информацию из письма Комитета по делам национальностей, в связи с чем может быть выдвинута гипотеза о подготовке заместителем губернатора письма на основании запрошенной в ведомствах по внутренним каналам информации. Описываются опыт работы Гражданского форума Тюменской области, а также существующие механизмы поддержки общественных инициатив. Необходимо заметить, что акцент в этих механизмах делается на национально-культурных автономиях.

Для ответа заместителя губернатора в целом характерна декла-

ративность манер, в нем перечисляются нормы и положения федеральных и региональных нормативно-правовых актов. В тексте активно описываются возможности участия общественности в экспертизе документов, в том числе антикоррупционной, проектов бюджета (стоит отметить срок выделяемых в этих целях 5 дней), созданные на портале органов государственной власти Тюменской области. В ответе неоднократно указывается, что решение тех или иных вопросов происходит с привлечением представителей общественности, однако подробности относительно содержания работ и конкретных организаций отсутствуют.

Фактически единственным фактом взаимодействия, обозначенным руководителем аппарата губернатора, можно назвать конференцию, проведенную Институтом государства и права Тюменского государственного университета совместно с Правительством Тюменской области, Международным союзом общественных объединений юристов «Международный союз юристов», Общероссийской общественной организацией «Ассоциация юристов России», Ассоциацией юридических вузов, Тюменской региональной общественной организацией «Союз юристов Тюменской области» Международную научно-практическую конференцию «Государство и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия». Данных о результатах и принимаемых декларациях по ее итогам нет.

Важным новшеством, вводимым в будущем и отраженным в ответе руководителя аппарата, является принятие нормативно-правового акта, согласно которому до 1 января 2013 г. при каждом региональном ведомстве должны были быть созданы общественные советы.

Удивляет вывод государственной служащей об «активно реализуемом в регионе механизме партнерства общества, бизнеса и государства в решении социально-экономических задач», который противоречит выводам исследования по данному региону.

Таким образом, проведенное исследование показало активность региональных администраций и отдельных ведомств относительно реализации мероприятий административной реформы и взаимодействия в ее контексте с некоммерческими организациями. Безусловным лидером оказался Алтайский край, аутсайдером – Тюменская область. Наиболее популярный механизм взаимодействия – общественные советы, при этом именно в Алтайском крае отмечено их ак-

тивное использование в целях разработки и экспертизы принимаемых решений.

#### **1.4. Опрос руководителей некоммерческих организаций об участии в реализации административных преобразований в регионах**

Определение роли некоммерческих организаций в реализации мероприятий административной реформы подразумевает выявление фактов их участия. Помимо этого, важны осведомленность институтов гражданского общества о проведении преобразований, а также отношение и уровень доверия к государственным органам власти.

Таким образом, целью проведенного исследования стал сбор информации об участии НКО в реализации административной реформы в регионах. Задачами анкетирования являлись:

- Получить кадровые, финансовые, экспертные характеристики потенциальных и реальных участников мероприятий реформы, определить сферу их деятельности и наличие опыта.
- Выявить факты и формы взаимодействия НКО с региональными органами власти.
- Выявить оценку взаимодействия с властью со стороны НКО и его эффективности.
- Исследовать уровень осведомленности НКО о проводимых административных преобразованиях в регионе и отношении к ним.

В анкете речь шла о взаимодействии с исполнительными органами власти регионального уровня. Гипотезами исследования являлись предположения о том, что некоммерческие организации взаимодействуют с региональными властями, однако в целом оценивают его не как равноправное; практически не осведомлены об административной реформе и ее мероприятиях в регионах и не участвуют в них.

Методом социологического исследования стало анкетирование, позволяющее оперативно собрать необходимую информацию, не требуя от респондентов временных, организационных издержек. Анкета содержала 21 вопрос, в том числе открытые, полужакрытые вопросы, вопросы в табличной форме.

В основу выборки был положен ее неслучайный тип – целевая выборка. Анкетирование было проведено в ноябре–декабре 2012 г.

через электронную рассылку по контактам, имеющимся в базе данных региональных ресурсных центров (в пределах 30 организаций по каждому региону). Как правило, это наиболее активные организации, ранее участвовавшие в различных мероприятиях.

Участие в анкетировании в регионах – участниках исследования приняли 106 некоммерческих организаций.

*Таблица 1. Распределение респондентов по регионам*

Томская область	24 НКО
Алтайский край	31 НКО
Новосибирская область	25 НКО
Тюменская область	26 НКО

Среди респондентов фигурируют как уже опытные, созданные до начала становления некоммерческого сектора в России (1991 г.) и в 1990-е гг., так и организации, зарегистрированные после 2000 г., таковых большинство.

*Таблица 2. Распределение респондентов по годам создания организаций*

Регион	Созданы до 1991 г.	Созданы в 1991–2003 гг.	Созданы в 2000–2013 гг.
Томская область	1	8	15
Алтайский край	5	15	10
Новосибирская область	4	5	16
Тюменская область	3	7	16

Организации, ставшие участниками исследования, разделились примерно поровну между теми, кто работает в сфере защиты прав и продвижения интересов конкретной социальной группы населения, их защиты, и теми, кто реализует свою деятельность в сфере просвещения, экологии, здорового образа жизни и т.д. При этом стоит отметить, что этот критерий оказывает влияние на используемые технологии участия в разработке и принятии управленческих решений.

*Таблица 3. Распределение респондентов по сфере их работы*

Регион	В сфере социальной защиты уязвимых категорий граждан	В сфере просвещения
Томская область	14	10
Алтайский край	13	18
Новосибирская область	11	14
Тюменская область	5	21

Абсолютное большинство анкетированных имеют штатных сотрудников (1–3 сотрудников около половины опрошенных в Новосибирской и Тюменской областях и 35% в Томской области и Алтайском крае), привлеченных специалистов, а также активно привлекают волонтеров.

*Таблица 4. Кадровое обеспечение некоммерческих организаций*

Регион	Количество штатных сотрудников	Количество привлеченных специалистов	Количество привлекаемых волонтеров
Томская область	4,7	3,8	23
Алтайский край	4,4	5	38
Новосибирская область	4,6	7,2	37
Тюменская область	6,7	6,5	46

*Таблица 5. Оценка состояния организаций руководителями НКО (по 5-балльной шкале, где 5 – отлично, 1 – очень плохо)*

Регион	Наличие помещения, %	Средняя оценка финансового состояния	Средняя оценка укомплектованности офисным оборудованием	Средняя оценка укомплектованности кадрами
Томская область	67	2	2,7	3
Алтайский край	58	2	3	3
Новосибирская область	72	2,3	3,2	3,3
Тюменская область	54	2	2,3	2,6

Некоммерческие организации низко оценивают свое материальное и кадровое положение. Наименьшие оценки дали НКО Тюменской и Томской областей. Наибольшее распространение получили такие источники формирования средств, как гранты, спонсорские взносы и пожертвования, в то время как предпринимательство, участие в государственных заказах совершенно непопулярны среди НКО. В Алтайском крае и Тюменской области меньший процент организаций имеют собственное помещение. Наиболее высокую оценку дали в Новосибирской области. Организации в среднем высоко оценили собственный экспертный потенциал в своей области, а

также в сфере гражданского общества. При этом абсолютное большинство опрошенных отметили, что их сотрудники имеют высшее образование.

*Таблица 6. Самооценка НКО экспертного потенциала (по 5-балльной шкале, где 5 – отлично, 1 – очень плохо)*

Регион	Средняя оценка экспертного потенциала в своей сфере	Средняя оценка в сфере гражданского общества
Томская область	4,6	3,8
Алтайский край	4,5	3,7
Новосибирская область	4,7	3,5
Тюменская область	4,1	3,2

Все опрошенные организации Томской области и Алтайского края участвуют во взаимодействии с органами власти. Для всех регионов характерно налаживание диалога с ведомствами социального и природоохранного блока. Около трети всех организаций отмечают активное сотрудничество с органами местного самоуправления (наибольший показатель в Новосибирской области – более половины НКО) и с законодательными органами на муниципальном и региональном уровнях. В Новосибирской области и Алтайском крае отмечено взаимодействие с профильными органами исполнительной власти, отвечающими за работу с некоммерческими организациями. Среди форм взаимодействия распространение получили участие в грантах и совместная реализация мероприятий, в меньшей степени – информационное, консультационное и методическое. НКО Томского и Алтайского регионов в большей степени (порядка 70% опрошенных) характеризуют сложившийся тип взаимоотношений с властью как партнерство. В Новосибирской и Томской областях около трети организаций отметили, что в рамках взаимодействия оказывают помощь органам управления в реализации их функций.

*Таблица 7. Степень взаимодействия респондентов с органами власти*

Регион	Взаимодействие с органами власти, %
Томская область	100
Алтайский край	100
Новосибирская область	80
Тюменская область	80

Опрошенные организации, как правило, являются представите-

лями общественных советов при органах власти в сфере социальной защиты и молодежной политики, охраны окружающей среды, советов по делам инвалидов и ветеранов. В Томской области более половины респондентов входят в крупные переговорные площадки: областную и городскую общественные палаты, совет общественных инициатив при областной думе. При этом более 50% респондентов считают данные структуры эффективными лишь в некоторых вопросах, реже – формальными.

**Таблица 8. Наиболее популярные формы взаимодействия с органами власти**

Регион	Участие в грантах	Совместная реализация мероприятий	Информационное взаимодействие	Консультационное взаимодействие	Гос. заказы	Методическое взаимодействие
Томская область	21	21	21	18	3	13
Алтайский край	25	23	21	20	5	14
Новосибирская область	16	14	19	15	3	15
Тюменская область	17	19	21	11	3	9

**Таблица 9. Оценка респондентами сложившихся с властью взаимоотношений**

Регион	Партнерство, %	Патернализм со стороны власти, %	Помощь со стороны НКО, %
Томская область	70	12,5	29
Алтайский край	71	19	10
Новосибирская область	48	8	28
Тюменская область	54	27	11,5

**Таблица 10. Членство организаций в консультативно-совещательных органах**

Регион	Членство в совещательных органах, %
Томская область	71
Алтайский край	48
Новосибирская область	44
Тюменская область	46

Относительно оценки регионального законодательства об НКО ответ «такового не существует» отметили 6 респондентов из Тюмен-



ской области. Благоприятным для своей деятельности в большей степени его назвали анкетированные Томского и Алтайского регионов. Некоторая часть респондентов определила, что оно никаким образом не влияет на их работу.

Таблица 11. Оценка респондентами регионального законодательства\*

Регион	Не существует	Создает препятствия	Создает возможности	Нейтрально
Томская область	1	1	14	6
Алтайский край	1	0	12	13
Новосибирская область	1	0	6	10
Тюменская область	6	1	6	8

\*Некоторые респонденты не выбрали ни одного варианта ответа.

Определение уровня осведомленности респондентов о реализации административной реформы показало, что большинство НКО знакомы с ее конкретными направлениями. В Алтайском крае и Томской области некоторые организации принимали участие в ее реализации (15 и 10% соответственно), здесь основной источник информации о ее проведении – сайты органов государственной власти. Однако порядка трети НКО информации о преобразованиях не замечали и не представляют, каково их содержание. Для НКО всех регионов в большей степени характерно мнение, что реформа имеет к их работе непосредственное отношение.

Таблица 12. Уровень информированности респондентов об административной реформе в Российской Федерации

Регион	Не слышал	Слышал, но не представляю, о чем она	Знаком с конкретными направлениями	Участвовал в ее реализации
Томская область	1	7	13	3
Алтайский край	3	6	18	4
Новосибирская область	4	7	12	1
Тюменская область	3	8	13	0

Несмотря на то, что участие в реформе отметили лишь единицы НКО, многие из них обозначили свой вклад в реализацию некоторых

мероприятий в ее контексте. Наибольшее участие было выявлено в Алтайском крае и Томской области, аутсайдерами можно назвать Тюменскую и Новосибирскую области (где пассивный вклад вносят всего около 60 и 40% соответственно), что логично продолжает низкие показатели по взаимодействию с органами власти в целом, членстве в совещательных органах.

*Таблица 13. Мнение респондентов относительно того, имеет ли реформа отношение к деятельности некоммерческих организаций\**

Регион	Да	Нет
Томская область	13	4
Алтайский край	17	4
Новосибирская область	16	5
Тюменская область	15	2

\*Некоторые респонденты не выбрали ни одного варианта ответа.

*Таблица 14. Источник информирования НКО об административной реформе*

Регион	СМИ	На сайтах органов власти	Информацию не замечал
Томская область	3	17	7
Алтайский край	6	13	10
Новосибирская область	6	5	13
Тюменская область	7	8	8

Для регионов характерно взаимодействие НКО и органов власти в контексте обсуждения региональных и ведомственных целевых программ, результатов деятельности ведомств, подготавливаемых властью решений, в том числе в рамках работы совещательных органов, публичных слушаний и т.д. Обсуждались конкретные документы программно-целевого планирования, законопроекты регионального и федерального уровня (респондентами из Новосибирской области), городские и областные бюджеты, отчеты мэров и губернаторов, представительных органов. Ряд организаций, работающих с конкретными социальными группами, распространяют информацию о государственных и муниципальных услугах, а также занимаются мониторингом их качества и доступности.

Наименьшей популярностью пользовались ответы, связанные с участием в работе многофункциональных центров и разработкой административных регламентов. Единицы организаций в регионах отметили опыт работы в сфере противодействия коррупции.

В Алтайском крае некоторые респонденты ссылались на свое участие в рамках мероприятий Алтайской краевой общественной организации «Поддержка общественных инициатив», являющейся региональным ресурсным центром. В партнерстве с ней проводились экспертиза административных регламентов, мониторинг государственных услуг и др.

Таблица 15. Количество некоммерческих организаций, принимавших участие в реализации отдельных направлений реформы в 2006–2012 гг.

Томская область	17	71%
Алтайский край	25	80,6%
Новосибирская область	15	60%
Тюменская область	10	38,5%

Большинство респондентов отметили те условия, которые должны, с одной стороны, создать органы власти для активного вовлечения НКО в реформу, с другой – выполнять сами организации для профессионального представления в ней интересов своих благополучателей.

Среди первых можно перечислить субъективные факторы (доверие к НКО, желание сотрудничать, умение «слышать»); требования к информационной открытости и прозрачности деятельности органов власти; развитие системы государственной поддержки НКО, в особенности финансовой и материальной.

В числе предложений к самим организациям: инициативность и активность, наличие мотивации и заинтересованности, соответствующий квалификационный и образовательный уровень, стремление к консолидации и коалиционности в секторе, желание влиять на принимаемые решения.

Таким образом, проведенное анкетирование показало уровень осведомленности и отношение к административной реформе, выявило факты участия некоммерческих организаций в ее реализации (несмотря на заявляемое ими неучастие). Исследование позволило выявить регионы, где НКО относительно активны и способны влиять на происходящие процессы (Томская область и Алтайский край), а также те, где роль диалога общественности и органов власти практически не существует (Тюменская область), где организации достаточно критически относятся к действующей власти (Новосибирская область).

### **1.5. Качественный и количественный анализ публикаций региональных средств массовой информации о реализации административной реформы и участия в ней некоммерческих организаций**

Оценить проведение административной реформы в России возможно, только сфокусировав внимание на ее реализации в регионах. В свою очередь, при оценке общественного участия в процессе государственного реформирования публичная среда – важный фактор, поскольку она является фоном меры социальной активности субъекта и его вовлеченности в происходящее. В настоящее время понятия публичной сферы, публичной среды достаточно прочно обосновались в лексиконе политологов во всем мире, в том числе и в России. При этом каждый из них наделяет данное понятие разными существенными признаками. Наиболее удачным с точки зрения основополагающего значения нам представляется понятие публичной сферы, данное Ю. Хабермасом: под публичной сферой понимается, прежде всего, та область нашей жизни, в которой может быть сформировано общественное мнение. Под публичной сферой в контексте современной политики понимается определенная область общественной жизни, в которой, с одной стороны, публика, а с другой – государство взаимодействуют как друг с другом, так и между собой по наиболее важным вопросам общественной жизни. Цель взаимодействия – решение актуальных вопросов путем претворения в жизнь через порядок, установленный действующим законодательством, а также осуществление функции общественного контроля за деятельностью государства и формирования запроса на осуществление конкретных действий органов управления<sup>1</sup>. Анализ публичной среды позволил выявить специфику информации, доступной для общественности, населения в целом в период административного реформирования.

Одной из частей публичной среды являются средства массовой информации. Исследование СМИ проводилось по двум основным направлениям. Первый аспект заключался в понимании актуализации в средствах массовой информации проведения административ-

---

<sup>1</sup> Бодрунова С.С. Концепции публичной сферы и медиакратическая теория: поиск точек соприкосновения // Журнал социологии и социальной антропологии. 2011. №1. С. 110–132.

ной реформы. При этом важно было понять, с одной стороны, какие именно направления реформы получили наибольшую информационную поддержку, с другой – какова роль в этом процессе общества, его активность. Поэтому пристальному вниманию подверглась информация, связанная с деятельностью некоммерческих организаций в ходе реализации административной реформы. Такой подход является вполне обоснованным, поскольку позволяет комплексно понять, какова реальная степень участия граждан в процессе государственного управления, их реальная деятельность в надзоре и контроле государственной исполнительной власти.

Целью изучения СМИ было выявление публичной информационной составляющей реализации административных преобразований в регионах. Среди решаемых задач – исследование информационной компании вокруг мероприятий реформы, репутационного потенциала некоммерческого сектора, опубликованных фактов участия НКО в настройке административных процессов. Исследовались статьи, опубликованные с 1 января 2006 г. по 1 мая 2013 г. (время проведения анализа).

В качестве исследовательского метода использовался контент-анализ таких единиц, как «административная реформа», «некоммерческие организации» и смежные термины, а также различные формы общественного участия, такие как мониторинг, экспертиза, контроль и т.д. Кроме того, был произведен выборочный качественный анализ ряда статей, представляющих особый интерес с точки зрения решаемых задач.

Аналізу в каждом регионе подверглись представительства наиболее популярного массового издания «Комсомольская правда», местные печатные издания, интернет-СМИ, а также информационные агентства, телевидение. В качестве источника материалов указанных средств массовой информации использовалась интернет-библиотека СМИ Public.Ru<sup>1</sup>.

На уровне Томской области анализировались газеты «Комсомольская правда в Томске», «Аргументы и факты – Томск»; местные газеты: «Красное знамя» (в большей степени освещающее деятельность региональных парламентариев); «Томская неделя» (главным редактором которой является оппозиционер действующей власти), а

---

<sup>1</sup>Интернет-библиотека СМИ Public.Ru. <http://public.ru>

также интернет-СМИ «томск.ру», информационное агентство (в том числе телевизионное) «ТВ 2».

Относительно освещения административной реформы (статей с одноименным словосочетанием) большинство таковых датируется 2006–2010 гг. Это связано с наиболее активным периодом ее реализации в Томской области. Статьи регионального уровня, раскрывающие суть преобразований, в основном опубликованы в качестве интервью с уполномоченными на их проведение лицами (с первым заместителем губернатора, начальником программно-целевого комитета и т.д.), где они дают общую характеристику реформе, а также презентуют ее отдельные направления, детально представляя новые возможности для населения.

Помимо обстоятельной и подробной информации, касающейся преобразований, есть понимание и роли общественности. Так, например, в статье газеты «Красное знамя» «Когда уже виден результат» от 20.12.2008 г. первый заместитель губернатора отметил, что «регламенты разрабатываются отнюдь не в интересах власти, а в интересах получателей услуг. Не случайно все документы проходят независимую экспертизу, а некоторые пропущены через общественные слушания. Все проекты регламентов размещаются на сайтах органов власти и официальном сайте администрации области, где любой человек может с ними ознакомиться и высказать свои замечания и предложения. Таким образом, в деятельности органа власти некоторым образом участвуют и люди, и профессиональные сообщества».

На протяжении всего исследуемого периода статьи общегосударственного уровня (в газетах «Комсомольская правда в Томске», «Аргументы и факты – Томск»), а также региональные издания (оппозиционная «Томская неделя», «Красное знамя») часто содержат негативную характеристику хода и результатов реформы, отмечая, что она «провалилась», привела к росту чиновничества, является «вялотекущим долгостроем» и т.д.

Стоит отметить, что словосочетание «административная реформа» не упоминается в публикациях информационного агентства «ТВ-2».

Наиболее популярными направлениями реформы, наиболее часто упоминаемыми в публикациях анализируемых СМИ, являются внедрение универсальных электронных карт, противодействие кор-

рупции, административное регламентирование, создание МФЦ, портал государственных и муниципальных услуг. Среди статей «Красного знамени», посвященных электронным процедурам получения услуг, имеется критика относительно качества и эффективности работы таковых, говорится о неработающих опциях, их неудобстве для обычных пользователей.

Неоднократно в статьях сайта «томск.ру» упоминается «Академия знаний», соорганизатором, которой является общественная организация «Союз пенсионеров России». В рамках образовательной программы пенсионеров знакомят с работой многофункциональных центров, учат использованию портала государственных и муниципальных услуг.

Большинство статей с упоминанием НКО, общественных организаций опубликовано в 2011–2013 гг. Часто «общественная организация» употребляется во множественном числе, не в целях обозначения конкретных юридических лиц, а общественности в целом, некоммерческого сектора либо среди перечисления прочих структур.

Конкретные НКО связываются с их социальными инициативами, проводимыми акциями, реализуемыми проектами. Наиболее медийными организациями в этом периоде можно назвать АНО «Партнеры по радости», фонд имени Алены Петровой, благотворительный фонд «Мир моей мечты».

В рамках темы «некоммерческие организации» помимо статей о социальных акциях НКО большое количество публикаций комплексно характеризуют положение сектора: упоминаются НКО в связи с грантовыми конкурсами социальных проектов, работой общественной палаты, экспертных советов, социальным форумом Томской области и т.д.

В статье «Красного знамени» «Если кризис в семье...» от 08.06.2012 г. и.о. начальника областного департамента по вопросам семьи и детства, говоря о региональной политике в этой сфере, отметила, что им активно привлекаются НКО к участию в социальной жизни. По ее сведениям, из «120 поставщиков услуг порядка тридцати процентов – это как раз различные общественные организации».

Среди механизмов общественного участия в статьях исследуемых СМИ освещены публичные и общественные слушания в рамках работы городского муниципалитета (по сохранению деревянного

зодчества, принятию бюджета, застройке левобережья, вопросам градостроительства и др.). При этом у авторов статей много претензий по проведению общественных слушаний. В случае обсуждения вопроса о застройке левобережья они касались состава участников (студенты близлежащих общежитий за баллы), в случае с Северной АЭС говорится о том, что слушания назначаются уже после принятия официальных решений, есть претензии к каналам распространения информации, упоминаются факты «банальных взяток и подкупа жителей» (от 15.08.2008 «Обет молчания»).

Указываются факты непроведения общественных слушаний по тем вопросам, по которым следовало бы их провести («Хачкар – символ межнациональной дружбы или памятник вседозволенности» от 09.11.2012; «Люди на обочине» от 20.02.2009, «Строительная тайна мэрии» от 14.11.2008).

В газете опубликованы объявления о предстоящих слушаниях, в том числе приглашение к участию общественных организаций (от 27.04.2012, 06.02.2009).

Интерес представляет статья, содержащая алгоритм действий для участников общественных слушаний («Нас не услышат» от 20.02.2009).

Часто употребляемая формулировка – «протащив изменения/решения... через общественные слушания».

На региональном уровне можно выделить общественные слушания по вопросам развития туризма, строительства реакторной установки БРЕСТ в Северске, участия общественности в экспертизе нормативных документов (Социальный кодекс Томской области, проекты бюджета).

Важным направлением участия общественности в разработке и принятии решений является формирование безбарьерной среды для инвалидов. Так, «ТВ-2» 07.12.2011 г. сообщает, что органы социальной защиты населения совместно с общественными организациями инвалидов осуществляют экспертизу всей без исключения проектно-сметной документации объектов, готовящихся к строительству и реконструкции. Общественные организации в 2011 г. принимали активное участие в формировании паспортов доступности учреждений.

В статье газеты «Красное знамя» «Соглашение» от 28.02.2012 г. рассказывается, что Томское региональное отделение Фонда социального страхования РФ заключило соглашения с региональными



общественными объединениями инвалидов. Соглашения подписали лидеры региональных отделений Всероссийского общества инвалидов, Всероссийского общества слепых, Всероссийского общества глухих, Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане. Согласно статье цель взаимодействия – формирование системы общественного контроля за предоставлением региональным отделением Фонда государственных услуг инвалидам: обеспечение техническими средствами реабилитации и санаторно-курортным лечением льготных категорий граждан. Члены общественных организаций смогут принимать участие в подготовке технических требований к приобретаемым техническим средствам реабилитации инвалидов, знакомиться с результатами работы по обращению граждан, рассматривать спорные ситуации.

Еще одна актуальная тема для некоммерческого сектора – сфера ЖКХ. В статье сайта «томск.ру» «Томская область подписала трехстороннее соглашение о вовлечении молодежи в реформирование ЖКХ» от 23.10.2012 г. говорится, что мероприятия по вовлечению молодежи в реформирование ЖКХ осуществляются администрацией региона совместно с областным отделением межрегиональной общественной организации «ВСЕ ДОМА» с февраля 2012 г. Общественный контроль употреблен при публикации информации о создании союза собственников жилья, на базе которого будет реализована идея общественного контроля в сфере ЖКХ (апрель 2013 г.).

Другое направление общественного участия, отчасти отраженного в статьях СМИ, – противодействие коррупции. Здесь освещены факты создания в марте 2012 г. в Томске общественной организации «Нет коррупции», работы Совета по противодействию коррупции в Томской области.

Относительно общественных советов в большей степени такие упоминаются при федеральных структурах, в то время как о региональных советах речь идет редко.

В качестве основных источников по Тюменской области были проанализированы публикации двух региональных газет («Комсомольская правда – Тюмень» и «Тюменская область сегодня»), а также материалы информагентства «Тюменская линия» и веб-сайта «vsluh.ru».

Анализ обозначенных средств массовой информации показал, что публикации по административной реформе в Тюменской облас-

ти носят эпизодический характер. Любопытно отметить, что газета «Комсомольская правда – Тюмень» в исследуемом периоде вообще не затрагивала проблем, связанных с реализацией административной реформы. Информагентство «Тюменская линия» посвятило данной проблеме одну статью в 2012 г., обратив внимание своих читателей на тот факт, что граждане смогут выразить свое мнение о качестве предоставления государственных услуг с помощью мобильной связи, а также посредством использования терминальных устройств. Административная реформа в контексте развития информационных технологий также была представлена в трех публикациях на веб-сайте «vsluh.ru» в 2010 и 2012 гг. В большей степени исследуемой проблеме уделила внимание газета «Тюменская область сегодня». Начиная с 2007 г. количество публикаций в издании растет, достигая пика в 2009 г., правда, к 2012 г. интерес к данной теме опять падает.

Как правило, многие публикации одновременно затрагивают различные направления реформы. Говоря о внедрении информационных технологий в работе государственного аппарата, издания справедливо отмечают, что это позволит снизить поле для коррупционных действий, тем самым актуализируя внимание читателей на таком направлении реформы, как борьба с коррупцией. Однако необходимо отметить, что некоторые направления реформы, безусловно, более востребованы средствами массовой информации при обращении к теме административной реформы. Наиболее часто административная реформа увязывается с такими понятиями, как борьба с коррупцией, развитие и внедрение информационных технологий, а также разработка регламентов и реформирование государственных структур управления. Вместе с тем вопросы, связанные с удовлетворением потребителей государственных услуг и развитием саморегулируемых организаций в различных отраслях экономики, затронуты в меньшей степени при освещении реализации административной реформы.

Говоря о государственных услугах, средства массовой информации в первую очередь затрагивают вопросы, связанные со сферой государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастрового учета недвижимости. Реформирование государственных структур управления в Тюменской области, судя по материалам средств массовой информации, коснулось таких ведомств, как Росфиннадзор, который был сокращен на двадцать процентов, и ведомств, связанных с рыбоохранной.

Любопытно отметить, что упоминание различных направлений административной реформы так или иначе связывают с уменьшением коррупции. Как отмечалось выше, этому должно способствовать использование информационных технологий (например, перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид или внедрение системы автоматизации процесса управления государственными закупками), а также внедрение системы менеджмента качества в органах государственного управления; использование в деятельности органов исполнительной власти регламентов выполняемых функций и предоставляемых ими публичных услуг; создание системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, регулярные антикоррупционные экспертизы и т.д. Таким образом, проблема коррупции красной нитью пронизывает все направления административной реформы. На фоне громких коррупционных скандалов в высших эшелонах власти это направление становится наиболее актуализированным в средствах массовой информации.

В целом тема административной реформы в тюменских средствах массовой информации освещается в позитивном, обнадеживающем тоне, с некоторой позитивной перспективой. Акцент, как правило, делается на будущее, при этом в меньшей степени дается характеристика уже имеющихся результатов проведенных мероприятий административной реформы.

Важным аспектом нашего исследования, как уже было отмечено ранее, является деятельность некоммерческих организаций и их роль в ходе реализации административной реформы. Стоит отметить, что некоммерческие организации в Тюменской области представляют интересы различных групп населения. Каждое издание в своих материалах уделяет внимание деятельности общественных организаций. Вместе с тем публикации, как правило, касаются непосредственной повседневной работы некоммерческих организаций.

Наиболее востребованной формой участия граждан, судя по материалам местных изданий, являются «общественный совет» и «общественная палата». Данные технологии взаимодействия упоминаются намного чаще в материалах изданий. Отметим, что в регионе действует Гражданский форум. Как правило, в итоге обсуждения вопросов, связанных с общественным (гражданским) контролем, носят теоретический характер, смысл которых ограничивается вы-

водом, что было бы неплохо, если бы такой контроль был. Особо часто эта тема поднимается в связи с жилищно-коммунальным хозяйством. Вместе с тем реальная деятельность общественного контроля, судя по материалам изданий, представлена в период выборов в различные уровни государственной власти. В регионе также регулярно проходят публичные обсуждения, основные темы которых связаны с автобусным движением, генеральным планом развития города и другими хозяйственными вопросами.

В целом степень вовлеченности общественности в процессы государственного управления по результатам анализа средств массовой информации в регионе незначительна. Примеры деятельности некоммерческих организаций в процессе управления и контроля государственных услуг в их профессиональной сфере не получили отражения в средствах массовой информации. Таким образом, можно говорить об опережающем реформировании государственного аппарата управления и отстающем участии общественности в этих процессах.

Для анализа пресс-портрета административной реформы в Новосибирской области нами была выбрана, как и в других регионах, газета «Комсомольская правда», а также газета «Континент Сибирь». Из наиболее популярных местных телеканалов источником для исследования стала телекомпания «ГТРК Новосибирск», более известная как «Россия 1 – Новосибирск», из интернет-источников – новостной ресурс «Тайга.Info».

Концепция административной реформы в новосибирских СМИ представлена неясно. В «Комсомольской правде» публикаций, содержащих словосочетание «административная реформа», всего 7. Газета «Континент Сибирь» упоминает административную реформу рекордное для Новосибирской области число раз – 27, на телевидении таких упоминаний 22, а на популярном интернет-портале «Тайга.Info» их нет.

Большинство упоминаний искомого словосочетания на «ГТРК Новосибирск» и в газете «Континент Сибирь» относится к 2006 и 2007 гг. и символизирует начало реализации первой концепции реформы. Публикации в «Комсомольской правде» начинаются с 2009 г., пять публикаций из 7 вышли уже в 2013 г. Таким образом, «Комсомольская правда» до 2013 г. фактически не вводила понятие административной реформы на свои страницы. Информационный

повод для всех 5 статей связан с делением Новосибирска по округам (окружная реформа). В рамках данных публикаций административная реформа ассоциируется сугубо с процессом окружного деления. А в одной из статей утверждается, что административная реформа запущена в городе в конце 2012 г. Таким образом, комплексное понимание сути реформы в газете отсутствует.

Активизация публикаций в 2012 и в 2013 гг. и в других СМИ также связана с реализацией окружной реформы. Для всех СМИ период с 2008–2009 по 2011 г. был застойным по освещению самой концепции административной реформы. В 2010 и 2011 гг. упоминание словосочетания «административная реформа» на «ГТРК Новосибирск» связано с зарубежными новостями (Греция, Япония), а в 2008 г. – с Румынией.

Существующие заметки носят либо нейтральный информационный характер (в 2013 г.), либо негативный. Так, статья «Комсомольской правды» предполагает, что реализации реформы приведет к увеличению армии чиновников и вынудит проводить очередную административную реформу для сокращения штата. Одна из первых публикаций ГТРК по искомой теме (август 2006 г.) иронично говорит о том, что чиновники Минэкономразвития, ответственные за административную реформу, обещают упразднить очереди в паспортно-визовые службы. Но в общих чертах цель административной реформы в этой статье донесена. Критика реформы содержится и на ранних этапах. В публикации за 2006 г. утверждается, что административная реформа идет уже 3 года и не успешно: «За три года, прошедших с момента официального старта административной реформы в России, субъекты межбюджетных отношений так и не разобрались в своих новых обязанностях». В статье анализируются механизмы взаимоотношения различных государственных и муниципальных структур и делается вывод, что проводимая реформаторская линия делает взаимоотношения неудобными для всех.

Ряд публикаций в газете «Континент Сибирь», содержащих словосочетание «административная реформа», посвящен Сибирской академии государственной службы. Публикации носят скрытый рекламный характер. В статьях говорится о Законе «О государственной гражданской службе РФ» в контексте занятия должностей по конкурсу. В ходе интервью с заместителем председателя Координационного совета по вопросам кадровой политики при полномочном

представителе президента РФ в СФО Евгением Бойко утверждается, что хороший государственный служащий – это подготовленный СИБАГСом специалист. Там же вскользь упоминается, что подготовка ведется и с учетом административной реформы.

Из всего объема информации можно выделить 2 публикации, носящие положительный характер. «ГТРК Новосибирск» в 2006 г. говорит об успешном ходе реализации административной реформы в Томской области (опыт Томской области перенимали представители Южного федерального округа). Особый интерес представляет вышедшая в 2008 г. в газете «Континент Сибирь» статья о качестве и доступности государственных и муниципальных услуг. Статья опубликована на правах рекламы. Речь идет о том, что реализация административной реформы направлена в первую очередь на обычных граждан и упрощение их взаимодействия с органами власти. По сути, в этой статье до населения доносится миссия реформы. Особое внимание уделяется качеству, доступности услуг и Многофункциональному центру как организации, призванной создать на одной площадке условия для предоставления различных взаимосвязанных государственных услуг в режиме «единого окна». Это показывает, что государство делало попытку освещения реформы через СМИ. Вероятно, следовало сделать цикл подобных включений.

В последние годы реформа употреблялась в нейтральном контексте объективно идущих фоновых современной действительности преобразований. В одной из публикаций на интернет-портале представлено интервью с полномочным представителем президента в СФО Виктором Толоконским. Он рассматривает Многофункциональный центр как попытку создать иную среду этого взаимодействия. Однако МФЦ упоминается вне контекста административной реформы.

Что касается пресс-портрета самой общественности, как правило, понятия «социально ориентированная некоммерческая организация» в СМИ практически отсутствует (2 упоминания на телевидении в контексте названия конкурса грантов Новосибирской области). Термин «некоммерческая организация» также часто используется в контексте государственной поддержки, а в 2012 и 2013 гг. употребление этого термина связано с законом «об иностранных агентах». Самое распространенное словосочетание – «общественная организация». Здесь примерно одинаковое количество как негативных

упоминаний (хищение средств, мошенничество), так и положительных (помощь населению, достижения и др.). Большая часть заметок носит нейтральный характер или лишь вскользь упоминает общественность как участника или фон каких-либо событий. Интересно, что на интернет-портале «Taiga.info» есть публикация, рассказывающая о предстоящем митинге<description> против политических репрессий, запугивания и арестов гражданских активистов и давления на некоммерческие организации (весна 2013 г.). Автор поддерживает организаторов митинга (или по крайней мере нейтрален) и не упрощает данную проблему, как многие федеральные СМИ. Это единственный ресурс в Новосибирске, который опубликовал данную новость. Указаны также дата, время и место проведения митинга.

Самыми популярными формами общественной активности, судя по упоминаниям СМИ, для Новосибирской области являются антикоррупционная деятельность, участие в различных общественных советах, общественный контроль и общественная экспертиза. В общей сложности в «Комсомольской правде» зафиксировано упоминание 57 случаев общественной активности. Некоторые направления связаны с конкретными процессами. Например, новости, касающиеся общественного контроля, в основном про реформирование Министерства внутренних дел, а «публичные обсуждения» связаны с архитектурой города (строительством новых объектов, сохранением и реставрацией старых). Эти новости, как правило, очень кратки и носят информационный характер. Лидирует по количеству упоминаний общественная палата, однако большая часть статей касается формирования ее составов как на федеральном, так и на региональном уровнях, а не реальных прецедентов деятельности.

Интерес представляет цикл публикаций журналиста Дмитрия Букевича осенью 2011 г. «Как я искал в интернете свои долги», связанный с контрольными закупками портала государственных и муниципальных услуг. Журналист критично оценивает сервисы, скорость, удобство работы портала на примере собственного опыта (оплата штрафов ГИБДД, получение справки об отсутствии судимостей). 2 публикации журналиста нашли отклик среди граждан, которые написали в редакцию и поделились собственным опытом «контрольных закупок», их письма также были опубликованы в газете. Но на этом развитие данной тематики было завершено.

В газете «Континент-Сибирь» публикаций о различных формах

участия общественности в административной реформе достаточно. Необходимо учитывать, однако, что они в первую очередь касаются актуализации общественного участия, необходимости той или иной технологии, а не реальной деятельности, как это было в «Комсомолке». Общественная палата часто употребляется при перечислении регалий тех или иных людей.

ГТРК «Новосибирск» также призывает общественность к участию. Две публикации по гражданскому контролю посвящены призыву В. Путина и Д. Медведева к участию общественности. Есть очевидные призывы к участию в общественной экспертизе. Так, два репортажа предлагают всем желающим высказать свои претензии или предложения по поводу школьных учебников на портале Академии наук. Однако ни одной новости по результатам этой экспертизы не было. В публикациях, касающихся «публичных обсуждений», либо просто оглашается тема предстоящего мероприятия, либо говорится про актуальность и необходимость развития данной формы общественного участия.

Интересно, что в 2012 г. ГТРК информирует об открытии юридической приемной на базе некоммерческой организации за счет бюджетных средств, однако не сообщает название этой организации. Сказано, что во многих обращениях граждане просят оценить работу мэрии, поскольку именно ее специалисты решают вопросы предоставления льгот, выделения земельных участков многодетным семьям.

Таким образом, значительная часть упоминаний словосочетания «административная реформа» происходит вскользь, например в рамках названия должности («первый заместитель губернатора, курирующий проведение административной реформы, сказал...») или «административная реформа Владимира Путина»). При этом конкретизация этого понятия отсутствует. Большинство статей относится либо к началу реализации первой концепции административной реформы, либо к 2013 г., что связано с окружным делением города. Публикации носят в основном нейтральный характер. Единственная публикация, подробно описывающая суть административной реформы, сделана по заказу. Интересно, что популярный в области интернет-ресурс почти не освещает административную реформу и связанные с ней процессы. В нем выделяется лишь блок качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Портрет сек-



тора также зависит от политических тенденций и уровня взаимодействия НКО с властью. Относительно конкретных форм общественного участия можно сказать, что несмотря на значительное число упоминаний отдельных форм, особенно антикоррупции и общественной палаты, большинство из них лишь актуализирует общественное участие в этих процессах (в первую очередь это касается экспертизы и контроля). Общественная палата также часто упоминается лишь в названии регалий людей или в контексте ее формирования. Таким образом, положительных примеров работы общественности в СМИ практически не представлено.

В Алтайском крае из изученных СМИ наиболее крупными по объему и охвату информации и новостной ленты оказались Информационное агентство «Амител»<sup>1</sup>, информационный портал Издательского дома «Алтапресс»<sup>2</sup>. Менее интересными представляются издания «Комсомольская правда» и «Вечерний Барнаул».

Среди выявленных закономерностей информационной среды в публикациях СМИ Алтайского края можно выделить следующие. Во-первых, статьи с трендовым упоминанием «административной реформы» в целом встречаются редко, как правило, относятся к 2006–2007, 2011–2012 гг. В большинстве случаев речь идет об общегосударственных процессах, при этом есть 2–5 публикаций в каждом из изданий, обстоятельно характеризующих суть и содержание преобразований. Стоит отметить, что ряд статей негативно характеризуют результаты реформы («Результат... административной реформы – увеличение числа чиновников», «произошло реальное увеличение количества чиновников» и др.). Одна из статей ИА «Амител» (август 2012 г.) отсылает читателей к разделу «Административная реформа» официального сайта администрации края, Единому portalу государственных и муниципальных услуг Российской Федерации, portalу государственных и муниципальных услуг Алтайского края.

Относительно Алтайского края можно выделить опубликованный отчет (либо его тезисы) губернатора о результатах деятельности администрации края в 2012 г. (по 1 публикации в трех рассмотренных изданиях). Он содержит вопросы, связанные с эффективным

---

<sup>1</sup> Информационное агентство «Амител». <http://www.amic.ru/>

<sup>2</sup> Информационный портал «Алтапресс». <http://altapress.ru>

управлением на уровне региона: о создании регламентов, предоставлении услуг в электронном виде, деятельности многофункционального центра, системе электронного документооборота. Эти преобразования называются «комплексом мер, направленных на совершенствование государственного управления, рациональное и четкое распределение компетенций между органами исполнительной власти края» и т.д.

В изданиях есть ряд статей на основе интервью с губернатором, в которых он определяет развитие сферы услуг как важное направление региональной политики, а также поясняет суть административных усовершенствований (статьи 2012 г.).

Анализируя представленную информацию по направлениям административной реформы, можно назвать наиболее популярные среди таковых: административное регламентирование, создание многофункциональных центров, порталов государственных и муниципальных услуг. В публикациях дается подробное пояснение сути нововведений, усовершенствованных возможностей населения в связи с получением государственных и муниципальных услуг. Большинство таких статей датировано 2011–2012 гг. Однако факты участия общественности в разрабатываемых и внедряемых новшествах в статьях не выявлены.

Необходимо заметить, что тема «административного регламентирования» в Алтайском крае нашла отражение в публикациях 2011–2013 гг., посвященных данной работе в муниципалитетах (Барнаул, Рубцовск), разработке отдельных регламентов в крае (по работе с обращениями граждан, лицензированию).

Абсолютное большинство статей со словами «многофункциональный центр» характеризуют деятельность либо ее отдельные направления МФЦ, новшества, внедряемые в МФЦ, процессы его развития или совершенствования, имея целью призвать, сагитировать получателей услуг обращаться в него. Достаточно большое количество публикаций сопровождало открытие Алтайского МФЦ. Однако статьи, посвященные многофункциональному центру и принципу «единого окна в Алтайском крае», датируются начиная с 2011 г., что связано со временем его открытия.

В 2011–2013 гг. в 4 статьях опубликована информация о курсах по повышению компьютерной грамотности (в том числе освоению

государственных электронных ресурсов) для пенсионеров, организованных среди прочих Союзом пенсионеров.

Единый портал государственных и муниципальных услуг упоминается в статьях как дополнительный сервис для получения различных услуг: заграничного паспорта и услуги миграционной службы, справочной информации, услуг пенсионной системы, записи на прием к врачу, услуги загса.

При анализе публикаций, освещающих вопросы борьбы с коррупцией, необходимо отметить, что лишь их небольшая часть относится к региональному уровню, упоминая ее в отношении Алтайского края. Большинство статей федерального уровня говорят о противодействии коррупции в контексте приоритетов государственной политики, связанных с политическими решениями В.В. Путина и Д.А. Медведева. Другая часть характеризует конкретные криминальные деяния коррупционеров.

Ряд статей регионального уровня о противодействии коррупции освещает активность гражданских институтов (однако лишь планируемую, декларативную, а не конкретную работу): Независимой общественной палаты Алтайского края, Ассоциации блоггеров Алтайского края, общественной организации по противодействию и борьбе с коррупцией «Кредо», Алтайского союза промышленников и предпринимателей, НОО «Федерация автовладельцев Алтая».

Наибольшее количество публикаций с упоминанием некоммерческих организаций относится к 2011–2013 гг., они освещают реализованные ими социально значимые инициативы. Среди затронутых тем в контексте работы НКО важное место занимают механизмы государственной поддержки некоммерческих организаций (наиболее популярны региональные и муниципальные грантовые конкурсы, а также есть статьи, посвященные созданию ресурсного центра и открытию страницы на сайте администрации Алтайского края для НКО) и социальное партнерство. Стоит отметить публикации, освещающие инициативы самих общественников, направленные на некоммерческий сектор: исследовательские, презентационные, образовательные.

Особенностью публичной среды вокруг некоммерческого сектора Алтайского края можно назвать частое упоминание различных профессиональных (в особенности сельскохозяйственных) сооб-

ществ: производителей молока, пчеловодов, туристических фирм, медицинских работников, строителей и т.д.

Общественное участие в решении региональных и местных проблем отражено при публикации новостей о реализации общественного контроля и экспертизы, публичных обсуждений и общественных слушаний (характерных в большей степени для муниципального уровня), деятельности общественных советов и общественной палаты. Именно эти формы наиболее часто употребляются в статьях агентства. Однако, как правило, они сконцентрированы на решении остро стоящих вопросов для региона или муниципалитетов (социальных, экологических, благоустройства), в то время как информация о системном их участии в формировании и реализации региональной и местной политики отсутствует.

Так, в публикациях зафиксированы факты участия общественности в разработке ряда федеральных и региональных законопроектов и принятии решений региональными властями. Наиболее резонансными из таковых стали принимавшийся в 2011 г. закон об образовании, экспертизу которого провели ряд алтайских НКО; законы о бюджете (2006 г.); решение о строительстве игровой зоны и др. (2007 г.).

В статьях ИА «Амител», содержащих словосочетание «общественный совет», наиболее популярны среди упоминаемых – при федеральных структурах: УМВД г. Барнаула, УМВД Алтайского края, Управление Росреестра, управление Роспотребнадзора, Управление ФСКН, Следственный комитет РФ по Алтайскому краю. Среди часто упоминаемых краевых советов – по предпринимательству при губернаторе Алтайского края; по вопросам молодежной политики (всего зафиксировано около 10 советов). Общественные советы по развитию предпринимательства, малого и среднего бизнеса являются лидерами в статьях портала «Алтапресс», при этом речь идет как о региональном, так и о советах, расположенных в разных муниципальных образованиях. Здесь имеются статьи, в целом рассказывающие об их деятельности либо о конкретных персоналиях, а также публикации, в которых отражены разные события. При этом их работа связана с деятельностью таких организаций, как Алтайский союз предпринимателей, «ОПОРа России», «Деловая Россия», которые упоминаются также и в качестве самостоятельных структур, решающих проблемы предпринимательства в крае. Подробно дея-

тельность и проблемы существования таковых советов охарактеризованы в статье «Алтапресс» «Советы для галочки. Руководители алтайских бизнес-объединений ищут способы их "взбодрить"» от 08.08.2012 г. В статье говорится, что «в Алтайском крае существует много различных объединений предпринимателей. Среди них есть как почти независимые от власти, так и связанные с ней. К первым относятся, например, Алтайский союз предпринимателей, Алтайская торговая ассоциация. Ко вторым – общественные советы при главах муниципалитетов и при губернаторе. Основная цель у них одна – решать проблемы развития предпринимательства. Однако в советах при главах на первый план выходит задача конструктивного взаимодействия власти и бизнеса, ведь именно для этого они и создавались в начале прошлого десятилетия».

Большинство статей, связанных с деятельностью общественной палаты региона, рассказывает о различных социальных акциях, инициированных и поддерживаемых данной структурой, о сути работы краевой палаты, ее формировании. Зафиксировано лишь несколько статей, свидетельствующих об участии в палате в экспертизе законопроектов регионального и федерального уровня.

Резонансными, связанными с яркой общественной активностью, прослеживаемой в СМИ, можно назвать несколько событий. Так, в 2012 г. жителям г. Барнаула было предложено принять участие в формировании городского бюджета 2013 г. – Народной программы в результате публичных слушаний. С предложением сформировать народную программу развития Барнаула выступил мэр города.

Другой популярной темой за 2010 г. стали публичные слушания по внесению поправок в Устав Барнаула (в части отмены выборов мэра, введения должности сити-менеджера). Большинство статей отражают негативную позицию общественности по поводу данного события, при этом при проведении слушаний ею зафиксированы многочисленные нарушения. В статьях не упоминаются конкретные НКО, однако в результате консолидации общественного мнения в Барнауле создалась инициативная группа – общественное движение «Мы за выборы мэров», которое объединило граждан по отстаиванию их конституционных прав избирать власть и самим решать вопросы местного самоуправления. При этом данная группа не имеет отношения к политическим партиям.

Необходимо отметить, что среди публикаций по запрашиваемым

темам достаточно часто встречаются статьи, содержащие интервью с алтайским политологом Ю. Чернышовым, имеющим отношение к Алтайской школе политических исследований. В своих интервью он комментирует политическую обстановку, государственную политику, призывает к проявлению гражданской активности, выражает позицию общественности относительно проблем регионального и местного уровня.

Другой значимой организацией, активно представляющей интересы алтайских жителей, стала Независимая общественная палата, созданная в качестве альтернативы законодательно инициированной. В статьях (в ИА «Амител» с марта 2010 г. по июль 2011 г. опубликовано 38 статей о ее деятельности) содержится информация об инициируемом ею референдуме в Бийске на тему строительства цементного завода, критике позиции региональных властей и предложения по поводу бензинового кризиса; призыв объединиться против «обнаглевших чиновников», в том числе к общественным движениям и некоммерческим организациям, и т.д.

В результате анализа СМИ Алтайского региона можно сделать вывод о том, что административная реформа освещалась в контексте реализации ее направлений в последние 2–3 года. Изученные статьи можно рассматривать как подробную, отражающую суть преобразований, разъясняющую новые возможности и правила получения услуг информацию, предназначенную для населения. Однако в статьях отсутствуют данные об участии общественности в настройке этих процессов (за исключением 8–10 фактов, относящихся к общественной экспертизе, выступлениям против принимаемых решений).

В результате проведенной работы было выявлено, что запрос трендового словосочетания «административная реформа» показал относительную непопулярность этого процесса в регионах и его эпизодическое освещение. Большая часть статей содержит характеристику административных преобразований на общегосударственном уровне. При этом зачастую отмечаются отрицательные результаты таковой (в частности, в отношении увеличения штата чиновников и хаоса в принятии решений), создавая ее общий негативный фон, говорится о том, что фактически она «провалилась», привела к росту чиновничества, является «вялотекущим долгостроем». Для Томской области и Алтайского края, являющихся лидерами среди прочих регионов по освещению мероприятий реформы, характерны

статьи, содержащие интервью уполномоченных лиц региона по вопросам настройки эффективного управления, повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг и принимаемых в этих целях мерах. В Новосибирской и Тюменской областях СМИ концепцию административной реформы до населения не доносят и искажают ее суть.

Во всех регионах значительная часть публикаций относится к началу реформы (2006–2007 гг.). Дальнейшая их интенсивность зависит уже от региона, так, в Томской, Тюменской и Новосибирской областях эта активность длится по 2010 г. Однако в Новосибирской области журналисты вновь активизируются в 2012 г. в связи с окружной реформой города. В Алтайском крае СМИ с 2011 г. наиболее активно освещают различные направления реформы.

Среди популярных направлений, освещаемых в региональных СМИ Томской области и Алтайского края, – преобразования, связанные с повышением качества и доступности услуг: разработкой административных регламентов, запуском электронных процедур, открытием и работой многофункциональных центров. При этом последние два направления особенно часто упоминались в статьях, целью чего являлись приглашение получателей услуг воспользоваться новыми возможностями, их реклама и агитация граждан. Вместе с тем часто можно встретить статьи, содержащие критику в отношении работы портала государственных и муниципальных услуг РФ. К негативным выводам относительно его работы приходят и сами журналисты в ходе собственных расследований, проводимых контрольных закупок по получению через него услуг. Такие статьи зафиксированы в публикациях СМИ Томской, Новосибирской областей и Алтайского края.

Наиболее упоминаемые дефиниции – «коррупция», «борьба с коррупцией», «противодействие коррупции». Как правило, в этих статьях речь идет о коррупционных скандалах федерального и регионального (в меньшей степени) уровней. Суть государственной антикоррупционной политики отражена лишь сквозь призму решений президента и премьер-министра.

Исследование репутации некоммерческих организаций в публикациях региональных СМИ выявило, что такой термин, а также термин «социально ориентированные НКО» не характерны для журналистских повествований и значительно уступают часто употребляе-

мым «общественным организациям». Значительная часть статей лишь номинально включают данные словосочетания среди прочих структур или при перечислении регалий каких-либо деятелей. Большинство статей повествуют о социально значимых инициативах, проводимых акциях и мероприятиях, работе с конкретными целевыми группами, оказываемых населению социальных услугах. При этом в каждом регионе можно выделить от 3 до 10 наиболее медийных, популярных НКО. В целом в СМИ создан благоприятный, позитивный фон работы некоммерческих организаций, несмотря на единичные факты отрицательной оценки отдельных случаев. Другая часть статей содержит информацию о мерах государственной поддержки некоммерческих организаций, в частности региональных грантовых программах.

Формы общественного участия, в том числе в административной реформе в регионах, в публикациях СМИ представлены мало. Одним из распространенных механизмов можно назвать публичные и общественные слушания, проводящиеся, как правило, на уровне муниципалитетов и связываемые с вопросами градостроительства, принятия бюджетов. В публикациях СМИ Томской области (в основном газеты «Томская неделя») и Алтайского края имеются претензии к качеству проводимых обсуждений в связи с нарушениями их правил: по составу участников (заполнение залов принимающими решения «своими людьми»), отсутствию учета мнений заинтересованных лиц, порядку информирования и т.д. Ряд статей регионального уровня в Алтайском крае о противодействии коррупции освещают активность гражданских институтов (однако лишь планируемую, декларативную, а не конкретную работу): Независимой общественной палаты, Ассоциации блоггеров, общественной организации по противодействию и борьбе с коррупцией «Кредо», Алтайского союза промышленников и предпринимателей. В СМИ Томской области имеется информация о социальном партнерстве Фонда социального страхования, профильного органа власти, с общественными организациями с целью формирования системы общественного контроля за предоставлением государственных услуг инвалидам, внедрения безбарьерной среды.

Популярными являются словосочетания «общественные советы» и «общественная палата», однако такие статьи зачастую неинформа-



тивны по искомой теме. Большинство из них – созданные и действующие при территориальных представительствах федеральных структур: ГИБДД, УМВД, ФАС и т.д. Интересная особенность выявлена в информационной среде Алтайского края, где общественные советы наиболее активны относительно других регионов, всего зафиксировано около 10 советов. Советы по развитию предпринимательства, малого и среднего бизнеса являются лидерами в статьях портала «Алтапресс», здесь речь идет как о региональном, так и о советах, расположенных в разных муниципальных образованиях. Их работа связывается с деятельностью таких организаций, как Алтайский союз предпринимателей, «ОПОРа России», «Деловая Россия», которые упоминаются также и в качестве самостоятельных структур, решающих проблемы предпринимательства в крае.

Таким образом, очевидными лидерами среди взятых регионов по интенсивности освещения мероприятий реформы можно назвать Томскую область и Алтайский край, в то время как в СМИ Тюменской области практически отсутствует значимая информация. В публикациях имеется доступная и подробная информация о проводимых преобразованиях, новых возможностях, упрощающих порядок получения услуг.

В регионах зафиксирована социально значимая общественная активность. Однако фактов участия НКО в мероприятиях административной реформы в местных СМИ практически не выявлено. Фактически такая ситуация соответствует невысокому уровню формального участия граждан в разработке и принятии управленческих решений. То есть действенных механизмов гражданского контроля, соответствующего гражданскому управлению в рассматриваемых регионах, как следствие и в стране в целом, не создано. В результате складывается противоречивая картина: власть публикует важную и актуальную для гражданских институтов информацию, но непосредственно не приглашает к участию, подавая лишь ограниченный сигнал; однако общественной активности, спроса на участие в настройке административных процессов нет.

### **1.6. Анализ публичной среды административной реформы на основе мониторинга сайтов органов исполнительной власти Томской Новосибирской, Тюменской областей и Алтайского края**

В рамках анализа публичной среды административной реформы, который позволяет выявить специфику информации, доступной для общественности, населения в целом в период административного реформирования, помимо мониторинга средств массовой информации были проанализированы и сайты органов исполнительной власти. Этот инструмент (сайты) мог стать для представителей власти наиболее удобным рычагом воздействия на широкую общественность с целью привлечения ее к отдельным направлениям реформирования.

Исследование сайтов органов исполнительной власти происходило путем их мониторинга на предмет наличия информации по административной реформе. Отслеживались материалы, которые информируют население о процессе реформирования: управление по результатам, стандартизация и регламентация, административное регламентирование и межведомственное взаимодействие, предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров, предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме, оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции и др. в рамках Концепции административной реформы в 2006–2010 гг.<sup>1</sup> Важным являлось наличие информации, обращенной к общественности и призывающей к участию в процессе административного реформирования. Поиск осуществлялся также по таким критериям, как наличие контактного лица по вопросам качества и доступности государственных услуг, наличие расписания консультаций по вопросам качества и доступности государственных услуг, наличие информации об общественных организациях, с которыми сотрудничают органы региональной исполнительной власти.

Одними из самых популярных направлений, освещаемых на сай-

---

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. (в ред. распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221). КонсультантПлюс [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86001>, свободный.

тах, как и при анализе средств массовой информации, стали антикоррупционная деятельность (кроме Тюменской области), административное регламентирование, работа многофункциональных центров (кроме Тюменской области).

Распространенным на сайтах региональных органов исполнительной власти является раздел, связанный с административным регламентированием оказания государственных и муниципальных услуг. Сайты ведомств классифицируются по степени объема, ответственности, а главное – доступности предложенной информации. Часть органов выкладывают только утвержденные регламенты, часть (их большинство) выкладывают тексты проектов регламентов, утвержденные регламенты, однако никакой сопутствующей информации к ним не предоставляют (например, объявление о том, что можно осуществить мониторинг и выслать по определенному адресу). Так, в Тюменской области выкладываются только тексты утвержденных регламентов. Есть ведомства, выкладывающие проекты административных регламентов и призывающие к активному взаимодействию. В Томской области к ним относятся Управление ветеринарии, Департамент по социальной защите населения. В Новосибирской области – Министерство промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области (подробно говорится о том, что экспертиза регламента должна быть независимой и может проводиться любыми физическими и юридическими лицами, однако результаты принимаются только на бумажном носителе). Ряд сайтов не содержат разделов, посвященных стандартизации и регламентированию. К этому же блоку сайтов можно отнести те, которые заявляют данное направление на сайте, но не работают с ним. Например, в Новосибирской области Департамент по тарифам лишь заявляет такой раздел, но не наполняет его, а на сайте Управления государственной архивной службы Новосибирской области из 7 опубликованных регламентов 6 устарели.

Почти на всех рассматриваемых сайтах есть информация об антикоррупционной деятельности. Только в Тюменской области это направление не заявлено. У многих ведомств она помещена в отдельных разделах под названием «Противодействие коррупции», которые, как правило, слабо наполнены. На сайтах ведомств наблюдаются и очевидные несоответствия. Например, Департамент по управлению государственной собственностью Томской области сис-

тематически выкладывает планы мероприятий по противодействию коррупции и отчеты об их выполнении. Однако последний отчет датирован 17.12.2010 г., а планы выкладываются с 2011 г. Таким образом, гражданский мониторинг выполнения планов по антикоррупции невозможен. Также на сайте Министерства труда, занятости и трудовых ресурсов Новосибирской области последняя информации по антикоррупции датирована 2011 г. Раздела «Противодействие коррупции» тем не менее нет на нескольких сайтах ведомств регионов, но их немного – от 3 до 5 на регион.

В Новосибирской области самую большую подборку материалов по противодействию коррупции имеет Управление государственной архивной службы Новосибирской области, также отдельный проработанный раздел по этой теме ведет Инспекция государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники. Тем не менее, по сравнению с другими регионами, самые проработанные и полные разделы по антикоррупционной тематике содержатся на сайтах органов исполнительной власти в Алтайском крае (почти на каждом онлайн-консультирование, горячие линии и т.д.).

Что касается общей информации об общественных организациях на сайтах органов исполнительной власти, то она в первую очередь выкладывается в Томской области и Алтайском крае. Как правило, это либо список общественных организаций, с которыми сотрудничает ведомство, либо описание мероприятий, на которых присутствовали или принимали активное участие в организации НКО. Так, список общественных организаций-партнеров имеется на сайте Департамента социальной защиты населения, Департамента по культуре Томской области. На сайте Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области выложена Концепция взаимодействия органов природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с общественными экологическими организациями. Концепция принята сравнительно недавно – 12 января 2011 г. В концепции актуализируются партнерские отношения между обществом и властью для создания здоровой окружающей среды, для решения социальных, экономических проблем. На сайтах алтайских ведомств НКО упоминаются в информации об общественных советах, новостных лентах, что говорит о плотном сотрудничестве власти и общественности в регионе.

Сайты органов исполнительной власти Новосибирской области и Алтайского края выделяются наличием информации о мониторинге качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Однако, как правило, это перечень документов с формальным бюрократическим языком и перечнем показателей, сложных для понимания обычных граждан. В рамках второго блока информации, призывающей к участию в реализации реформы, можно выделить отдельные прецеденты таких сообщений. Так, в Алтайском крае на сайте Управления Алтайского края по жилищно-коммунальному хозяйству размещен баннер «Общественное обсуждение перечня государственных услуг и функций по контролю (надзору) органов исполнительной власти Алтайского края» со ссылкой на портал методической поддержки административной реформы и формирования электронного правительства в Алтайском крае. Данный портал призывает граждан к участию в оптимизации государственных услуг путем оценки перечня государственных услуг и функций по контролю (надзору). Можно выделить Главное управление образования и молодежной политики Алтайского края, которое призывает родителей, а также законных представителей несовершеннолетних участвовать в общественном контроле за качеством образования (проверка наличия лицензии и государственной аккредитации у образовательного учреждения).

Несмотря на ряд общих направлений работы сайтов органов власти, каждый из регионов имеет свою специфику. Так, в Новосибирской области на сайтах из всего перечня искомых материалов фигурировали в основном только антикоррупционная деятельность и административное регламентирование. Реже можно встретить информацию, касающуюся перевода услуг в электронный вид или ссылку на портал государственных или муниципальных услуг. На сайте Департамента массовых коммуникаций Новосибирской области последние объявления датированы 2012 г. Тем не менее на сайтах Министерства образования, науки и инновационной политики, Инспекции государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, Инспекции государственного строительного надзора представлен механизм обжалования по вопросам качества и доступности государственных и муниципальных услуг, чего не найдено в других регионах. В целом концепция административного реформирования на сайтах органов власти отсутству-

ет, призыва к общественному участию также нет (кроме наличия административных регламентов на сайте, но инструкция по работе с ними представлена лишь на одном сайте из всех).

Наиболее полная информация по самым разным направлениям реформы содержится на сайтах ведомств Алтайского края. Помимо распространенной в других регионах информации по противокоррупционной деятельности, стандартизированию и регламентированию, фигурируют темы по обеспечению открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и формируемых ими информационных ресурсах, о государственных услугах, предоставляемых в электронной форме, о системах государственного контроля и надзора, управлении по результатам (публичные обсуждения докладов о деятельности органов власти) и др. В отличие от других регионов, эти аспекты прослеживаются систематически (четверть и более сайтов органов исполнительной власти). Информация об общественных советах при структурах присутствует практически на каждом сайте ведомств края. Безусловно, объем информации различный (от простых списков участников до опубликованных решений), тем не менее по итогам анализа сайтов ведомств Алтайского края становится ясно, что сотрудничество по линии «власть – общество» в крае идет.

Сайты ведомств Томской области обладают большей вариативностью информации, нежели органов Новосибирской области. В целом информация об отдельных направлениях административной реформы на сайтах ведомств есть, в основном она касается антикоррупционной деятельности и процесса административного регламентирования государственных услуг, что, вероятно, связано с тем, что Томская область выигрывала федеральные субсидии на развитие именно этих направлений реформы. Кроме указанных, можно выделить и другие аспекты административной реформы – управление по результатам (Доклады о результатах деятельности (ДРОНДы), информация об общественно-консультативных советах и пр.

В Тюменской области, очевидно, работа с гражданами через сайты не является приоритетным направлением деятельности ведомств. Об этом свидетельствует то, что количество ведомств, имеющих собственные страницы в Интернете, значительно ниже, чем в других регионах. Такие знаковые структуры по работе с гражданами, как департамент культуры, департамент социального разви-

тия, департамент по спорту и молодежной политике Тюменской области, не имеют своих сайтов (по запросу «официальный сайт «Наименование органа власти» в первых пятнадцати найденных ссылках информация о структурах отсутствует) и используют для работы портал администрации Тюменской области. Соответственно, все структуры оформлены в одном стиле, отличаясь лишь объемом информации. Словосочетание «административная реформа» не фигурирует в направлениях деятельности ни одной структуры, административные регламенты выложены под вкладкой «государственная структура». Предложения общественности для участия в каких-либо процессах не обнаружено. Тем не менее ряд ведомств выкладывают информацию об общественных советах при структурах (как правило, состав участников или документы, регламентирующие деятельность совета).

В свете полученных данных, оценивая возможность общественного участия в административной реформе, необходимо рассматривать и особенность государственного призыва к участию, а также состояние гражданского общества с его экспертным потенциалом. Если оценивать регионы по качеству и объему доступной информации, то лидирует Алтайский край, затем Томская и Новосибирская области и замыкает Тюменская область. На сайтах ведомств Алтайского края видны итоги сотрудничества с общественностью (участие в общественных советах, в публичных обсуждениях и др.). После анализа сайтов ведомств других регионов (кроме Тюменской области) становится понятным, что основная информация в рамках процессов, связанных с административным реформированием, на сайтах отдельных ведомств выкладывалась. Не всегда она была доступной и понятной. Например, не везде разъяснена необходимость или особенность экспертизы проектов регламентов. Если на сайтах ведомств имеются отдельные разделы «Административная реформа», то в них не указана актуальность или суть данной реформы. Вероятно, такая публичная среда спровоцировать общественность, не являющуюся экспертной в политологических и юридических вопросах, к активной деятельности не могла, но информировала мотивированных граждан.

## **2. УЧАСТИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В НАСТРОЙКЕ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ**

### **2.1. Правовая база и некоторые фактические процессы реализации мероприятий административной реформы и участия в ней некоммерческих организаций в Томской области**

**Программы административной реформы и информация официального сайта региона.** Основным источником информации об административной реформе и сопутствующих ей процессах – сайт областной администрации (старая версия, поддержка которой завершена осенью 2012 г.; на сайте новой версии соответствующий раздел на сегодняшний момент отсутствует)<sup>1</sup>. Стоит отметить, что раздел располагается во вкладке «Власть», его поиск требует произвести два клика, однако он не очевиден в общем списке вкладок.

В составе раздела «Административная реформа» наличествует информация, отражающая весь спектр вопросов: новости (публикуемые на сайте), календарь реформы, комиссия по проведению административной реформы, правовые акты, мониторинг томских СМИ по освещению административной реформы и др. При этом подборка информации по большинству разделов осуществлена с момента начала реализации реформы – 2006 г. по настоящее время.

Стоит отметить, что в разделе «Административная реформа» на сайте областной администрации опубликован календарь реформы, с ежемесячной информацией о реализации мероприятий, отражающий ход реформы в 2006–2010 гг.

Среди публикуемых данных большинство информации касается административных регламентов. При этом начиная с середины 2007 г. до момента принятия решения об их утверждении публиковались просьбы в целях изучения мнения относительно порядка исполнения, качества и доступности названных государственных функций и услуг направлять свои предложения и замечания с указанием номеров телефонов и электронных адресов.

---

<sup>1</sup> Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/> (дата обращения: 27.11.2012).



Кроме того, в данном разделе выставлены материалы конференций, семинаров, методические материалы (например, по антикоррупционной экспертизе), принимаемые в рамках реформы нормативные правовые акты. Выложены материалы с заседаний Комиссии по проведению административной реформы в виде презентаций, а также протоколы ее работы, повестки собраний. Материалы содержат планы и отчетную информацию по реализации административной реформы, методические разработки, результаты независимых мониторингов, их авторами являются чиновники и консультанты.

Таблица 16. Распределение тем новостей в динамике численности (за 2012 г. новости опубликованы по май включительно)

Тема	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Управление по результатам	1	2		1			
Регламенты	1	1					
Коррупция	2	10	4	4	2	1	1
Обмен опытом, межрегиональные совещания	4	2	1		1		
Комиссия по административной реформе / по модернизации государственного управления с 2011 г.	1	5	1	7	3		1
Качество и доступность ГМУ					1		
МФЦ, единое окно		2	1	2	6	13	9
Обратная связь с населением, СМИ		3	1	2	7	6	3
Межведомственное взаимодействие						2	
УЭК						2	1
Информатизация, электронное правительство				5	10	12	5
Взаимодействие с общественностью. Общественное участие				3	2	2	
Общие вопросы реализации административной реформы	1	2	1	2			

Аналогичная информация опубликована и в разделе «Новости»<sup>1</sup>, где собраны все пресс-релизы с сайта областной администрации

<sup>1</sup> Новости / Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

(табл. 16). Количество новостей за исследуемый период следующее: 2006 – 10; 2007 – 10; 2008 – 9; 2009 – 26; 2010 – 34; 2011 – 37, 2012 – 20. Согласно данной динамике особую интенсивность административные преобразования приобрели в 2009–2011 гг.

Таким образом, можно обозначить трендовые темы для разных периодов. Так, для первого периода (2006–2008 гг.) были актуальны мероприятия по обмену опытом, координационные совещания в Сибирском федеральном округе по вопросам реформы, освещение таких направлений реформы, как регламентация и управление по результатам. С 2007 г. популярной становится публикация новостей о создании МФЦ, внедрении принципа «единого окна», а также о налаживании обратной связи с населением (имеются в виду горячие линии, пресс-конференции для СМИ, работа с обращениями граждан и др.). С 2008 г. часто упоминаются процессы информатизации и внедрение электронного правительства, в том числе электронные представительства ведомств в сети Интернет, перевод услуг в электронный вид, создание портала ГМУ. В 2011–2012 гг. начинается информирование жителей региона о внедрении УЭК. Абсолютным лидером является тема о противодействии коррупции, которая остается актуальной на протяжении всего периода реализации реформы. Во время существования Комиссии по проведению административной реформы в Томской области освещение ее деятельности происходило постоянно.

Что касается общественного участия и взаимодействия с общественностью, то таковые публикации были лишь эпизодическими, некоторые из них непосредственно административной реформы и не касались. Речь идет о заседаниях общественной палаты Томской области (2009, 2010 гг.), о создании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества при губернаторе Томской области (2009 г.). В 2011 г. на сайте областной администрации была опубликована информация о реальной общественной инициативе, связанной с продвижением административной реформы, о реализации социального проекта «Академия знаний» Отделением Пенсионного фонда России по Томской области и при участии общественной ор-

ганизации «Союз пенсионеров России»<sup>1</sup>. В рамках проекта слушателей-пенсионеров познакомили с работой МФЦ и порталом государственных услуг, другими электронными сервисами.

В результате изучения материалов, расположенных на сайте областной администрации, можно систематизировать информацию о реализации реформы, а также участия в ней НКО.

До 2006 г. – принятия федеральной концепции административной реформы в регионе происходили некоторые преобразования, связанные с административными процессами<sup>2</sup>, а именно:

1. Проводилась работа по развитию системы целеполагания и планирования, составляющая необходимый этап подготовки к внедрению управления по результатам, были разработаны:

- Стратегия развития Томской области до 2020 г.;
- Программа социально-экономического развития Томской области на период 2006–2010 гг.;
- оперативные планы органов исполнительной власти Томской области и муниципальных образований на год;
- бюджеты области и муниципальных образований.

2. В рамках устранения избыточного государственного регулирования и введения механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти создана комиссия по устранению административных барьеров. В результате проведенной работы приведена в соответствие с требованиями федеральных и областных законов деятельность органов контроля и надзора, сертификации, регистрации и иных органов государственного регулирования, отменены незаконные требования о предоставлении заключений, экспертиз и согласований на платной основе через коммерческие структуры. Создана постоянно действующая комиссия по борьбе с коррупцией, которой приняты меры по минимизации рис-

---

<sup>1</sup> Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/news.html?path=2011/2011-11-07-1.html> (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>2</sup> Программа проведения административной реформы в Томской области в 2006-2008 гг. (Распоряжение Губернатора Администрации Томской области от 27.06.2006 №323-р). Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/news.html?path=2011/2011-11-07-1.html> (дата обращения: 27.11.2012).

ков коррупционных проявлений и повышению ответственности уполномоченных органов.

3. Для повышения эффективности исполнительных органов государственного управления Томской области приняты меры:

- разработана концепция реформирования государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Томской области;

- некоторые вопросы регулирования и предоставления отдельных государственных услуг переданы органам местного самоуправления (например, осуществление ежемесячной выплаты денежных средств опекунам (попечителям), приемным семьям на содержание детей, обеспечение денежными средствами лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; связанные с агросектором);

- повышена эффективность размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (создан Координационный совет администрации области по организации системы государственных закупок для решения стратегических и спорных вопросов в сфере государственных закупок, упорядочены критерии отнесения распорядителей средств областного бюджета к государственным заказчикам).

4. Приняты меры для повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества:

- создана и обеспечивается бюджетной поддержкой специализированная информационная система «Информационный портал малого предпринимательства Томской области», предусмотрены и проводятся мероприятия, обеспечивающие взаимодействие субъектов малого предпринимательства и власти, – проведение круглых столов, мониторинг состояния малого предпринимательства, публикация материалов в СМИ;

- разработана областная целевая программа «Первоочередные мероприятия по информатизации Томской области на 2006 год».

5. Формировалось необходимое организационное, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение административной реформы, совершенствовались механизмы распространения успешного опыта государственного управления:

- создана комиссия по проведению административной реформы в Томской области;
- создан комитет административной реформы Департамента государственной службы и административной реформы Администрации Томской области;
- проведены семинары по вопросам административной реформы и реформы государственной и муниципальной службы с участием преподавателей государственного университета – Высшая школа экономики.

Таким образом, до вступления в силу Федеральной концепции административной реформы в регионе были предприняты некоторые меры, ориентированные в будущей классификации на такие ее направления, как управление по результатам, антикоррупционная политика, оптимизация функций органов власти, повышение ее эффективности, информатизация власти, а также обеспечение будущей реформы. Проведенная работа представляет собой подготовительные мероприятия в методическом, образовательном, нормативно-правовом аспектах. Важным представляется создание организационной структуры административных преобразований: комиссии (по аналогии с федеральной) и подструктуры администрации. Несмотря на то, что в Программе зафиксировано отдельное направление по повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, его содержание представляет собой описание информационной работы власти, об институтах гражданского общества не упоминается.

Начиная с 2006 до 2009 г. Томская область являлась победителем конкурсного отбора высших исполнительных органов власти субъектов РФ для оказания поддержки проведению административной реформы. Основными приоритетами реформирования в этот период для региона являлись: регламентация и стандартизация, управление по результатам, противодействие коррупции.

Административные преобразования в области проводятся в соответствии с программами, разрабатываемыми на несколько лет, ежегодными планами проведения реформы.

Управление реформой в регионе осуществлялось в разные годы различными комбинациями органов, в состав которых входили: заместитель губернатора, коллегиальный орган – комиссии, уполномоченный орган, остальные органы исполнительной власти.

Руководителем и вдохновителем реформы в 2006–2009 г. был заместитель губернатора по кадровой политике – П.С. Чубик. С 2009 по 2011 г. ответственным лицом была назначена первый заместитель губернатора О.В. Козловская.

Изначально уполномоченным органом являлся Департамент государственной службы и административной реформы, а с 2007 г. – Департамент экономики. В 2011 г. был создан Департамент государственных и муниципальных услуг, сферой ответственности которого стала административная реформа. С 2013 г. он реорганизован, а его функции возложены на Департамент развития информационного общества.

Часть реформы в направлении противодействия коррупции была в ведении Комитета по государственно-правовым вопросам, в рамках которого был организован отдел экспертизы правовых актов на коррупциогенность, кроме того, соответствующие комиссии по противодействию коррупции были созданы при большинстве структурных подразделений областной администрации. В данном направлении при губернаторе Томской области были созданы такие коллегиальные органы, как Комиссия по устранению административных барьеров<sup>1</sup>, Комиссия по борьбе с коррупцией, преобразованная в Совет по противодействию коррупции в 2008 г.<sup>2</sup>

Коллегиальным органом проведения административной реформы в регионе стала Комиссия по проведению административной реформы в Томской области<sup>3</sup>, решения которой являлись обязатель-

---

<sup>1</sup> *Постановление* Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 20 июля 1999 г. №279 «О постоянно действующей комиссии по устранению административных барьеров» / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>2</sup> *Постановление* Губернатора Томской области от 15.12.2008 г. №130 «О преобразовании Комиссии по борьбе с коррупцией в Совет по противодействию коррупции при Губернаторе Томской области» / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>3</sup> *Положение* комиссии по проведению административной реформы в Томской области. *Постановление* Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 15.02. 2006 №15. / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

ными. В задачи комиссии входит предварительное рассмотрение проектов законов Томской области, других нормативно-правовых актов Томской области и предложений по вопросам, связанным в основном с регулированием экономической деятельности. Помимо этого, комиссия обеспечивает согласованные действия исполнительных органов государственной власти Томской области с иными органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы в Томской области. Комиссия вправе привлекать к своей работе, в частности в рабочие группы, специалистов, в том числе общественных объединений.

В состав Комиссии по проведению административной реформы в Томской области согласно постановлению Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 15.02.2006 г. №15, а также его редакциям 2008, 2009 гг., помимо первых лиц администрации входили представители научного сообщества:

Барнашов Александр Матвеевич – заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института; Гедимин Иван Вячеславович – старший преподаватель Международного факультета управления Томского государственного университета; Ехлаков Юрий Поликарпович – проректор по информатизации и управлению, заведующий кафедрой автоматизации обработки информации ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники».

Кроме того, были включены Эскин Аркадий Яковлевич – президент Томской торгово-промышленной палаты и Чудинова Зоя Васильевна – председатель Комиссии по вопросам межрегиональной деятельности, развития территории, взаимодействия общественности с органами государственной власти и местного самоуправления.

Комиссия прекратила свою работу в 2011 г. согласно решению губернатора Томской области<sup>1</sup>. Ее заменила Комиссия по модерни-

---

<sup>1</sup> *Постановление* Губернатора Томской области от 22 июня 2011 г. №45 «О признании утратившими силу отдельных постановлений Главы Администрации (Губернатора) Томской области, Губернатора Томской области» / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

зации системы государственного управления в Томской области<sup>1</sup>, деятельность которой регулируется соответствующим положением, фактически дублирующим нормы положения о комиссии по проведению административной реформы, лишь расширяя сферу ответственности, включив в нее также вопросы формирования электронного правительства, информационного общества, модернизации системы государственного управления.

Помимо государственных служащих в нее вошел В.А. Власов (член Общественной палаты Томской области, проректор по научной работе и инновациям ГОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», председатель ТРООО «Знание»), А.Я. Эскин – президент Томской торгово-промышленной палаты; также остались представители научного сообщества И.В. Гедимин – старший преподаватель Международного факультета управления Томского государственного университета; Ю.П. Ехлаков – проректор по информатизации и управлению, заведующий кафедрой автоматизации обработки информации ГОУ ВПО «Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники»; В.З. Ямпольский – заместитель директора по научной работе Института кибернетики ТПУ.

**Административная реформа и общественное участие в ней в Томской области в программах и докладах о ее реализации.** Среди установленных приоритетов предстоящей реформы<sup>2</sup> в 2006 г. были выделены «повышение эффективности ключевых управленческих процессов в органах исполнительной власти Томской области»; «ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования»; «повышение уровня удовлетворенности граждан – получателей государственных услуг».

---

<sup>1</sup> *Распоряжение* Губернатора Томской области от 17 июля 2011 г. №190-р «О создании комиссии по модернизации системы государственного управления в Томской области» / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа/ Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

<sup>2</sup> *Программа* проведения административной реформы в Томской области в 2006–2008 гг. (Распоряжение главы Администрации (Губернатора) Томской области от 27.06.2006 №323-р) / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).



Последний приоритет включал необходимость привлечения общественности в рамках контроля, экспертизы, мониторинга, выяснения общественного мнения.

Указанные приоритеты стали целями административной реформы в Томской области в 2006–2008 гг.

Программой проведения административной реформы в Томской области на этот период предусматривалось решение следующих задач:

- внедрение в органах исполнительной власти Томской области и подведомственных им организациях принципов и процедур управления по результатам;

- разработка и внедрение стандартов и административных регламентов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций;

- оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

- обеспечение административной реформы.

В выделенную самостоятельную задачу, касающуюся взаимодействия с гражданским обществом, были включены механизмы открытости власти, налаживание каналов «обратной связи», создание Общественной палаты Томской области, на базе которой планировалось осуществлять диалог общественных объединений и организаций, СМИ и органов власти. Кроме того, общественность фигурирует и в других задачах как субъект антикоррупционной экспертизы, как объект обучения по направлениям административной реформы.

Выбранными приоритетными направлениями административной реформы в Томской области стали следующие проекты:

- создание в органах исполнительной власти Томской области организационных и нормативно-правовых основ для внедрения системы управления по результатам (срок реализации – 2006–2007 гг.);

- разработка и внедрение стандартов и административных регламентов предоставления государственных услуг (срок реализации – 2006–2007 гг.);

– внедрение экспертизы нормативных правовых актов Томской области и их проектов на коррупциогенность (срок реализации – 2006–2007 гг.);

– оптимизация функций органов исполнительной власти Томской области (срок реализации – 2006–2007 гг.);

– повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти Томской области и общества (срок реализации – 2006–2007 гг.).

Среди показателей проведения административной реформы выделены те, которые характеризуют оценку гражданами эффективности взаимодействия с органами власти, их открытости; удовлетворенность качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг.

В программе определена структура институтов, осуществляющая управление реализацией административной реформы в регионе, среди которых Комиссия по проведению административной реформы в Томской области (в состав которой включены представители общественности и предпринимательского сообщества), Департамент государственной службы и административной реформы Администрации Томской области. Особая роль была определена для Общественной палаты, которая согласно программе организует мониторинг достигнутых значений контрольных показателей выполнения задач и достижения целей административной реформы, проводит сравнительный анализ результатов мониторинга и отчета комиссии по проведению административной реформы о выполнении программы, вносит предложения о повышении эффективности деятельности рабочих групп комиссии. Однако общественность не входит в состав рабочих групп, осуществляющих разработку отдельных направлений реформы, не может быть для этих целей экспертами и консультантами.

Согласно прогнозируемому плану работы Общественной палаты она должна была осуществляться в следующих направлениях:

– экспертиза на коррупциогенность проектов и действующих нормативных правовых актов органов государственной власти Томской области и проектов административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

– экспертиза контрольных и надзорных функций, осуществляемых органами исполнительной власти, на избыточность и наличие административных барьеров, организация обсуждения в предпринимательском сообществе вопросов, связанных с административными барьерами и коррупционной нагрузкой;

– экспертиза нормативных правовых актов, определяющих требования к информационной открытости органов исполнительной власти и раскрытию информации, организация обсуждения вопросов реализации права граждан на распространение информации законным способом.

Среди конкретных мероприятий, перечисленных в программе в рамках каждого из направлений (помимо самостоятельной задачи, включающей создание Общественной палаты и широкое информирование), необходимо выделить те, которые изначально предусматривали участие общественности:

- Мониторинг удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственных услуг, публикация и публичное обсуждение результатов мониторинга с участием Общественной палаты Томской области.

- Проведение экспертизы избыточности и дублирования функций, в том числе контрольных и надзорных, органов исполнительной власти с участием Общественной палаты Томской области.

- Обучение государственных гражданских служащих и экспертов гражданского общества по направлениям административной реформы.

Стоит отметить целый блок мероприятий, связанных с минимизацией административных барьеров в сфере предпринимательства и потенциально предрасположенных к участию представительства бизнес-сообществ в ряде механизмов, таких как мониторинги и экспертизы, в том числе в рамках антикоррупционной деятельности.

Рассматриваемая программа предусматривает активное информационное сопровождение реализации реформы в регионе, в том числе в целях информирования и привлечения широкой общественности к принятию и экспертизе властных решений: регламентов, НПА; обеспечения «обратной связи». Так, план мероприятий на 2006 г. предусматривал следующие составляющие:

1. PR-сопровождение административной реформы в Томской области.

2. Создание и поддержка интернет-страницы по вопросам проведения административной реформы в Томской области.

3. Информационное сопровождение разработки и внедрения стандартов государственных услуг и административных регламентов, подготовка и распространение информационных материалов для разных категорий потребителей государственных услуг.

4. Общественное обсуждение мероприятий административной реформы с представителями различных групп граждан, общественных организаций и субъектов предпринимательской деятельности.

5. Мониторинг общественного мнения по вопросам административной реформы, включая оценку гражданами и субъектами предпринимательской деятельности качества и доступности государственных услуг.

Согласно Докладам Администрации Томской области в Минэкономразвития России по результатам реализации мероприятий административной реформы в Томской области за 2006 и 2007 гг.<sup>1</sup> можно сделать выводы относительно планируемых мероприятий.

Так, в указанный период были разработаны и внедрялись административные регламенты предоставления государственных услуг (в 2006 г. – 5 регламентов, в 2007 г. – проекты 50 регламентов). Разработанные проекты административных регламентов прошли общественную экспертизу (Томская торгово-промышленная палата, НП «Институт укрепления государственности и развития правовой культуры», Ассоциация «Совет муниципальных образований»).

В 2006 г. в регионе происходило создание организационных и нормативно-правовых основ для внедрения системы управления по результатам, которые в том числе предполагали выяснение общественного мнения для оценки результатов деятельности органов исполнительной власти Томской области. В 2007 г. сотрудники органов исполнительной власти прошли соответствующее обучение; управление по результатам стало внедряться в их деятельность в

---

<sup>1</sup> Доклады Администрации Томской области в Минэкономразвития России по результатам реализации мероприятий административной реформы в Томской области / Комиссия по проведению административной реформы / Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/commision/lecture/> (дата обращения: 27.11.2012).

виде Докладов о результатах и основных направлениях деятельности и ведомственных целевых программ. В отчете указано, что 50 проектов ДРОНДов и более 100 проектов ведомственных целевых программ, разработанных в этом году, прошли независимую экспертизу и согласование с Департаментом экономики. Опыт планирования по результатам в 2007 г. был признан одним из лучших в России, что подтвердилось его презентациями на конференции Минэкономразвития, семинаре Всемирного банка, межрегиональном семинаре.

Оптимизация функций органов исполнительной власти Томской области привела к составлению списков избыточных и дублирующих функций, которые могут быть переданы на аутсорсинг, упорядочила в соответствии с типовыми положениями положения различных ведомств. В 2007 г. в рамках проекта «Внедрение системы менеджмента качества на уровне муниципального образования» задействованы «Асиновский район» и «Моряковское сельское поселение».

С начала реализации реформы активным направлением стало внедрение экспертизы нормативных правовых актов Томской области на коррупциогенность. В 2006 г. в Томской области при Главе Администрации (Губернаторе) и Администрации Томской области образованы комиссия по борьбе с коррупцией, постоянно действующая комиссия по устранению административных барьеров. В работе указанных комиссий наряду с представителями органов государственной власти Томской области федеральных органов государственной власти принимают участие представители общественных организаций – «Коалиции против коррупции в Томской области», горкома профсоюзов работников народного образования и науки, торгово-промышленной палаты, некоммерческого партнерства «Партнерство промышленников и предпринимателей», регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Недавно созданную Общественную палату также планировалось привлекать к экспертизе, наравне с Юридическим институтом ТГУ, Уральской государственной юридической академией.

В 2007 г. в рамках данного направления принят ряд нормативных правовых актов, закрепляющих возможность проведения экспертизы на коррупциогенность, в частности документов, связанных с приоритетными национальными проектами. Проведено обучение

экспертов (не указано, государственных служащих или гражданских активистов), состоялся обмен опытом с другими регионами.

С целью привлечения внимания общественности, средств массовой информации к проблеме противодействия коррупции, повышения эффективности мер антикоррупционной политики были проведены конкурсы среди журналистов и средств массовой информации «СМИ против коррупции» и среди преподавателей, студентов высших учебных заведений г. Томска и учащихся общеобразовательных учреждений Томской области по теме «Образование Томской области – против коррупции».

Разработан проект областной целевой программы «Повышение эффективности системы государственного управления Томской области в 2008–2010 гг.», который предусматривал активизацию деятельности институтов гражданского общества по реализации общественных инициатив в сфере противодействия коррупции, общественную независимую экспертизу проектов административных регламентов.

Стоит отметить, что в 2007 г. были разработаны проекты следующих нормативно-правовых актов:

– Проект Постановления Администрации Томской области об утверждении Положения о порядке проведения общественной независимой экспертизы проектов административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительных органов государственной власти Томской области;

– Проект распоряжения Губернатора Томской области «О создании рабочей группы «Группа народного контроля».

Их дальнейшая судьба неизвестна, однако приняты они не были.

В 2007 г. начата модернизация информационного обеспечения органов исполнительной власти.

В рамках повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти Томской области и общества приведены данные об информатизации деятельности администрации области, освещении хода административной реформы.

В 2006 г. сформирована Общественная палата Томской области, состоялось ее первое заседание, на котором были утверждены состав и руководитель комиссии по вопросам межрегиональной деятельности, развития территории, взаимодействия с государственными ор-

ганами власти и местного самоуправления, в деятельность которой, согласно планам, будут входить и вопросы по реализации административной реформы.

В 2007 г. созданы «единые окна»: по оказанию государственной услуги по предоставлению земельных участков для строительства на территории г. Томска; предоставлению государственных услуг в сфере социальной защиты населения на базе ОГУ «Центр социальной поддержки населения» Кожевниковского и Чаинского районов. Для этих целей были разработаны и внедрены регламенты предоставления услуг на базе МФЦ.

Областная целевая программа «Проведение административной реформы в Томской области в 2008–2010 годах»<sup>1</sup> провозгласила целью административной реформы в Томской области эффективную исполнительную власть. Среди установленных задач:

1. Повышение качества предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органов власти.

2. Создание эффективных, стратегически сфокусированных органов власти, ориентированных на достижение цели устойчивого социально-экономического развития области.

3. Совершенствование технологий информационной поддержки деятельности органов власти.

4. Снижение уровня коррупции в органах власти.

5. Повышение информационной открытости органов власти.

Каждой из установленных задач соответствует определенная подпрограмма: «Стандартизация и регламентация деятельности органов власти»; «Управление по результатам»; «Совершенствование использования информационно-коммуникационных технологий в органах власти»; «Противодействие коррупции в органах власти»; «Информационная открытость органов власти». При этом основные программные мероприятия помимо прочих включают «Повышение эффективности взаимодействия органов власти и гражданского общества».

---

<sup>1</sup> Областная целевая программа «Проведение административной реформы в Томской области в 2008–2010 годах» (утверждена законом Томской области от 16.06.2008 №111-ОЗ) / Региональное законодательство / Правовые акты. Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/rule/reform/news.html> (дата обращения: 27.11.2012).

В данной программе сделана попытка дать определение административной реформы, согласно которому она представляет собой:

- 1) пересмотр функций органов власти;
- 2) закрепление необходимых и упразднение избыточных государственных функций;
- 3) создание адекватной функциям системы и структуры органов исполнительной власти;
- 4) перераспределение полномочий и ресурсов для исполнения государственных функций по уровням власти;
- 5) процесс институциональных изменений в системе государственного управления в целях устойчивого социально-экономического развития, в том числе:
  - а) повышение качества государственных услуг;
  - б) развитие механизмов, обеспечивающих повышение результативности деятельности органов власти;
  - в) концентрация бюджетных расходов на приоритетных направлениях развития;
  - г) повышение уровня открытости и ответственности власти перед обществом, в том числе посредством снижения уровня коррупции, внедрения современных технологий для повышения качества принятых управленческих решений.

В целом областная программа не предусматривает взаимодействие с гражданским обществом, за исключением направления, связанного с противодействием коррупции.

Так, соответствующая подпрограмма в целях снижения уровня коррупции в исполнительных органах государственной власти Томской области предусматривает активизацию деятельности институтов гражданского общества по реализации общественных инициатив в сфере противодействия коррупции, в том числе посредством реализации проектов антикоррупционной направленности представителями общественности и бизнеса, для чего предусмотрен конкурс малых грантов. Помимо этого, планировалось осуществить проект «Противодействие коррупции через образование», рекламную кампанию «Остановим коррупцию вместе», внедрить исследовательские механизмы изучения мнения граждан по данным вопросам.

Согласно Докладам Администрации Томской области в Минэкономразвития России по результатам реализации мероприятий



административной реформы в Томской области за 2008 и 2009 гг.<sup>1</sup> можно сделать выводы относительно планируемых меро-приятий.

В рамках направления «Стандартизация и регламентация» продолжена разработка регламентов. Однако согласно отчету за 2008 г. к их экспертизе привлекались Юридический институт Томского государственного университета, Томский филиал Кузбасского института Федеральной службы исполнения наказаний, к антикоррупционной – только отдел экспертизы правовых актов на коррупциогенность Комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области, в 2009 г. данных об экспертизе нет.

В указанном периоде в Томской области были подготовлены нормативные основания для создания МФЦ в г. Томске (его работа запущена в 2009 г.), продолжено развитие МФЦ в Чаинском районе; реализован проект «Разработка программы повышения качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг до 2010 г. в Томской области», где перспективой определен в том числе регулярный мониторинг деятельности МФЦ с привлечением общественности и независимых экспертов.

Активно продолжило развиваться направление, связанное с противодействием коррупции, особенно с антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов. На сайте Администрации Томской области в 2008 г. начал функционировать раздел «Коррупция.net», в 2009 г. организован мониторинг средств массовой информации в целях учета и анализа распространяемой информации о коррупционных правонарушениях.

Согласно Докладу за 2008 г. в начале этого года проведена работа по увязыванию антикоррупционной экспертизы с реализацией проекта «Разработка и внедрение стандартов и административных регламентов предоставления государственных услуг» путем «сплошной» экспертизы проектов регламентов государственных функций при активном участии общественности. Кроме того, пред-

---

<sup>1</sup> Доклады Администрации Томской области в Минэкономразвития России по результатам реализации мероприятий административной реформы в Томской области/ Комиссия по проведению административной реформы / Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/commission/lecture/> (дата обращения: 27.11.2012).

ставители общественности стали участниками семинара по проведению антикоррупционной экспертизы.

В 2009 г. государственные гражданские служащие Комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области ежеквартально осуществляли встречи с населением муниципальных образований, а также проведение семинаров-совещаний с представителями общественности, бизнеса, муниципальными служащими. За 2009 г. было проведено 3 семинара-совещания, осуществлена 21 встреча с населением муниципальных образований.

В рамках направления «Управление по результатам» в регионе продолжили разрабатывать ДРОНДы, ВЦП, взаимоувязывая их со стратегическим планированием. Несмотря на упоминание о таком элементе механизма работы, как мониторинг ДРОНДов и ВЦП, о привлечении общественности не упоминается, другие публичные мероприятия не предусмотрены.

В 2009 г. происходила модернизация системы информационного обеспечения исполнительных органов государственной власти, включая подготовку к созданию портала государственных и муниципальных услуг.

По направлению «Повышение эффективности взаимодействия власти и общества» велась деятельность по размещению информации о реформе, настройке и работе каналов «обратной связи» от населения, об эффективности деятельности органов государственной власти области, освещении результатов работы власти, мониторингу СМИ.

Целями административных преобразований на период 2011–2013 гг.<sup>1</sup> установлены:

1. Снижение административных барьеров.
2. Оптимизация и повышение доступности и качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Томской области.

---

<sup>1</sup> Региональная программа «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, в Томской области на 2011–2013 годы» (Распоряжение Администрации Томской области от 30 июня 2011 г. № 619-ра) / Административная реформа / Власть. Томская область. Официальный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/barriers/> (дата обращения: 27.11.2012).

**Задачи:**

1. Проведение комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг по сферам общественных отношений, а также совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях.

2. Выявление и устранение административных барьеров, возникающих в процессе деятельности исполнительных органов государственной власти Томской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, в том числе: при предоставлении государственных и муниципальных услуг; при осуществлении контрольно-надзорных функций.

3. Создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ), соответствующих установленным требованиям.

4. Формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Среди мероприятий, предусмотренных программой, необходимо обозначить связанные с формированием различных перечней государственных и муниципальных услуг, вопросы реинжиниринга в связи с внедрением межведомственного взаимодействия, регламентированием услуг, переводом услуг в электронный вид, развитием сети МФЦ, совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.

Полей, предполагающих взаимодействие органов власти и НКО, в программе не выделено, общественность в любых ее проявлениях здесь не упоминается. Однако таковым все же можно назвать целое направление, связанное с мониторингом качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Томской области, а также упоминание про независимую экспертизу проектов административных регламентов предоставления муниципальных услуг на базе МФЦ.

Информация о реализации мероприятий за этот период в открытом доступе отсутствует. В начале 2013 г. уполномоченным органом стал переименованный из Департамента ГМУ Департамент развития ин-

формационного общества Администрации Томской области, в структуре которого действует Комитет административного управления<sup>1</sup>.

В конце 2012 г. принята долгосрочная целевая программа «Модернизация регионального управления и развитие информационного общества на территории Томской области на 2013–2020 годы»<sup>2</sup>.

**Нормативные правовые акты по отдельным направлениям реформы.** За годы реализации административной реформы в Томской области общественное участие как один из механизмов ее реализации было зафиксировано в основных нормативно-правовых актах, отражающих различные направления реформы.

Пункт 7 общих положений «Типового положения об исполнительном органе государственной власти / структурном подразделении Томской области»<sup>3</sup> устанавливает, что орган / структурное подразделение осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Статья 10 областного закона «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области»<sup>4</sup> посвящена общественным обсуждениям документов стратегического

---

<sup>1</sup> *Департамент* развития информационного общества / Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/organy-vlasti/administratsiya-tomskoy-oblasti/departament-razvitiya-informatsionno-obschestva/> (дата обращения: 29.09.2013).

<sup>2</sup> *Постановление* Администрации Томской области №309а от 29.07.2013 г. «О внесении изменений в постановление Администрации Томской области от 27.11.2012 г. №470а» Департамент развития информационного общества / Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/organy-vlasti/administratsiya-tomskoy-oblasti/departament-razvitiya-informatsionno-obschestva/> (дата обращения: 29.09.2013).

<sup>3</sup> *Постановление* Губернатора Томской области от 29.06.2007 №72 «Об утверждении Типового положения об исполнительном органе государственной власти Томской области и Типового положения о структурном подразделении Администрации Томской области» / Нормативно-правовые акты / Документы. Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/dokumenty/normativno-pravovye-akty/> (дата обращения: 29.09.2013).

<sup>4</sup> *Закон* Томской области от 14.09.2009 №177-ОЗ «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области» / Стратегическое планирование на региональном уровне / Региональное развитие. Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/9988/177-oz.pdf> (дата обращения: 29.09.2013).

планирования, формы и порядок которых определяются администрацией Томской области, а сами документы согласно статье, располагаются для ознакомления в свободном доступе. Относительно документов программно-целевого планирования таких положений нет. При этом по факту документы и стратегического планирования, и программно-целевого находятся в свободном доступе на сайте администрации<sup>1</sup>, включая ДРОНДы, ДЦП, ВЦП и т.д.

Согласно Закону Томской области «О противодействии коррупции в Томской области»<sup>2</sup> одним из принципов такового является сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Для осуществления антикоррупционной деятельности органы власти взаимодействуют с общественными объединениями. В законе установлен самостоятельный вид антикоррупционной экспертизы – общественный, субъектом которого могут выступать Общественная палата, иные институты гражданского общества, однако таковая носит рекомендательный характер. Кроме того, Общественная палата может развивать общественный контроль за соблюдением федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции.

Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, принятый в Томской области в 2011 г., фактически не содержит норм, способствующих общественному участию в этих процессах. Так, положения, раскрывающие порядок контроля за исполнением административного регламента, не включают инициацию или проведение такового с участием общественности, «последующий контроль» может осуществлять только контрольный комитет Администрации Томской области. Указано, что в ходе согласования регламента обеспечивается его независимая экспертиза. Разработка и экспертиза согласно региональному порядку проводится в соответствии со ст. 13 Федерально-

---

<sup>1</sup> *Стратегическое* планирование на региональном уровне. Региональное развитие. Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/regionalnoe-razvitiye/regionalnoe-strategicheskoe-planirovanie> // (дата обращения: 29.09.2013). <http://tomsk.gov.ru/ru/regionalnoe-razvitiye/regionalnoe-strategicheskoe-planirovanie/>

<sup>2</sup> Закон Томской области «О противодействии коррупции в Томской области» №110-ОЗ от 7 июля 2009 г. Нормативно-правовые акты / Документы. Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: <http://tomsk.gov.ru/ru/dokumenty/normativno-pravovye-akty/> (дата обращения: 29.09.2013).

го закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в тексте делается отсылка на ФЗ). Никаких расшифровывающих положений, приведенных в соответствие с федеральным порядком, здесь нет.

**Деятельность общественно-консультативных советов.** Сегодня численность общественно-консультативных советов при различных органах исполнительной власти региона составляет 56<sup>1</sup>. Анализ сведений о координационных и совещательных органах при губернаторе и администрации Томской области, в частности о наличии в положении регламентирующей нормы о включении НКО и освещении их деятельности, позволил сделать некоторые выводы об их активности. Так, в состав 25 советов входят представители некоммерческого сектора, общей численностью 124 человека (с учетом возможной повторяемости организаций). Однако судя по размещенной в сети Интернет информации (ее поиск производился через поисковую систему Google среди публикаций первых двух страниц), лишь работа 12 из них освещена за 2012 г., еще 7 – за 2011 г., при этом данных о 20 советах обнаружить вообще не удалось (за исключением регламентирующего нормативно-правового акта). Кроме того, лишь при сайтах 9 региональных ведомств есть какие-либо свидетельства об их существовании, при этом лишь у 2 их можно считать полноценными.

Кроме того, в числе рассмотренных советов, упомянутых также в разделе «Административная реформа» как мероприятие в рамках преобразований, – Совет по содействию развитию гражданского общества при губернаторе Томской области.

Стоит отметить, что к такому количеству организационно-консультативных советов присоединились с 2013 г. и экспертные советы, создаваемые при заместителях губернатора Томской области. Согласно типовому положению<sup>2</sup> в ведении таких советов нахо-

---

<sup>1</sup> *Тексты* регламентирующих нормативных правовых актов доступны на официальном сайте Администрации Томской области в разделе «Документы» (<http://tomsk.gov.ru/ru/documents-search>)

<sup>2</sup> *Распоряжение* Губернатора Томской области от 15.11.2012 г. №361-р «Об утверждении Типового положения об Экспертном совете при заместителе Губернатора Томской области» / Экспертные советы / Органы власти. Официальный информационный интернет-портал Администрации Томской области. Нормативно-правовые акты / Документы. Администрация Томской области. Официальный информационный интернет-портал [Электрон. дан.]. URL: http://storage.esp.tomsk.gov.ru/files/15517/%D0%A0%D0%B0%D1%

дятся разного рода экспертизы: значимых проектов, прогнозов развития, результатов оценки регулирующего воздействия; разработка предложений; информационно-консультативная работа, обеспечение общественного контроля и т.д. Таким образом, указанные советы создаются точно в духе административной реформы.

Однако независимая экспертиза данного положения показала ряд недостатков, в том числе в отношении процедуры их формирования. Согласно п. 16 положения на втором этапе информация направляется в определенные инстанции, и лишь они могут номинировать до 5 кандидатов от каждого. Во-первых, в положении не определена процедура номинирования: в рамках указанных объединений могут быть самовыдвиженцы или таковых должны выдвигать? Таковые должны быть определены общим голосованием или решением руководства учреждений? Должны ли подтверждающие документы быть представлены вместе с анкетой о выдвижении от определенной инстанции? Во-вторых, какова вероятность того, что соответствующая информация будет доведена до всех общественных объединений, имеющих сеть региональных представительств? Будут ли в этих целях использоваться реестры зарегистрированных НКО Министерства юстиции? Какие каналы информирования будут использоваться (если обычная почта, сроки формирования могут быть упущены)? В-третьих, почему список инстанций, которые планируется информировать и от лица которых могут номинироваться кандидаты, включает лишь общественные объединения, имеющие региональные представительства, которые крайне малочисленны на уровне нашего региона. В свою очередь, НКО, созданные в качестве региональных организаций, могут обладать достаточным экспертным потенциалом. Получается, что большинство некоммерческих организаций исключены из числа потенциальных участников экспертных советов. В-четвертых, дискриминация прослеживается и относительно СМИ, которые, работая лишь на уровне области, могут в отличие от общественных объединений выставлять своих кандидатов.

В положении не обозначены вопросы взаимодействия с заместителями губернатора и исполнительными органами государственной власти. В нем лишь указано, что решения экспертного совета носят

рекомендательный характер. Однако формат таковых решений и процесс, позволяющий донести их до соответствующих инстанций, не раскрыт: будет ли это протокольная форма или иная официальная бумага либо непосредственные встречи с заместителем губернатора. Не понятно, будет ли он вообще присутствовать на заседаниях экспертного совета или работа последнего будет вестись независимо. Кроме того, нет описания формы влияния на учет мнения экспертов: если принятые решения будут идти вразрез с мнением экспертного совета, есть ли в этом случае какие-либо рычаги давления.

В положении не указаны сроки полномочий экспертного совета, а также возможность ротации его состава.

## **2.2. Результаты анкетирования некоммерческих организаций в Томской области**

В Томской области участие в анкетировании приняли 24 некоммерческие организации.

Одна НКО, ставшая участником анкетирования, работает с 1989 г., 8 респондентов являются представителями НКО, созданных в 1993–2000 гг., 15 – в 2000–2010 гг. 14 НКО работают в сфере социальной защиты конкретных категорий граждан. Остальные – организации, созданные в сфере просвещения, в том числе экологические (2) и детские (4) организации. 23 организации имеют штатных сотрудников (в среднем 4,4 человека).

8 организаций штатных сотрудников не имеют, 7 НКО имеют в штате 1–3 сотрудников, 18 пользуются услугами привлеченных специалистов (средняя численность – 4 человека), 18 организаций привлекают волонтеров (от 5 до 60 человек). Томское региональное отделение общероссийской общественной организации «Всероссийское педагогическое собрание» отметило в своем составе 4952, очевидно имея в виду педагогических работников, являющихся его членами.

16 некоммерческих организаций имеют собственное помещение. Респонденты оценивают укомплектованность офисным оборудованием на 2,7 балла, финансовое обеспечение на 2 балла, кадровое обеспечение на 3 балла. Наиболее популярные источники формирования финансовых средств – гранты, пожертвования, спонсорство. Абсолютное большинство сотрудников ответивших организаций



имеют высшее образование (в 18 организациях). Стоит отметить, что экспертный потенциал в сфере своей деятельности респонденты оценивают на 4,6 балла, в сфере гражданского общества – 3,8 балла. При этом высшую оценку поставили руководители МОО «Экологический центр Стриж», Община коренного малочисленного народа селькупов «Дикоросы», Томский региональный некоммерческий благотворительный фонд «Томск-АнтиСПИД», Томское региональное отделение общероссийской общественной организации «Все-российское педагогическое собрание». Это не вполне соответствует действительности ввиду узкопрофильной деятельности данных организаций и маленькой активности в региональных мероприятиях некоммерческого сектора.

Все опрошенные организации взаимодействуют с региональными органами власти, большинство – с Департаментом по молодежной политике, физической культуре и спорту Томской области (5 НКО), Департаментом социальной защиты населения Томской области (7 НКО), органами местного самоуправления (9 НКО) и законодательными органами власти г. Томска и Томской области (7 организаций). Среди прочих ведомств, с которыми взаимодействуют томские некоммерческие организации, Департамент общего образования; Департамент по вопросам семьи и детей; Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды; Департамент по культуре Томской области.

Среди наиболее популярных форм взаимодействия – участие в грантах (21 НКО), совместная реализация мероприятий (21 НКО), информационное (21), консультационное (18) и методическое (13). Большинство респондентов оценило сложившиеся отношения с органами власти как партнерство (10 организаций), 7 респондентов отметили, что это помощь со стороны НКО органам власти.

17 организаций являются членами крупных переговорных площадок: городской общественной палаты (7 организаций), Совета общественных инициатив при Законодательной Думе Томской области (8 НКО), Общественной палаты Томской области (2 ответа), при этом часто одна организация является членом сразу нескольких площадок. Среди общественно-консультативных органов при ведомствах Томской области были названы такие, как Совет общественных экологических организаций при Департаменте природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области, межведом-

ственная комиссия по ВИЧ/СПИД при заместителе губернатора Томской области; Общественный совет при ФСИН; при Управлении ФСКН России по Томской области; Координационный совет женщин г. Томска; Координационный совет по делам граждан, подвергшихся воздействию радиации; Совет по делам инвалидов при губернаторе Томской области.

Большинство ответивших указали, что данные советы эффективны лишь в некоторых вопросах (18 ответов), а 4 респондента отметили формальность их работы. Оценка регионального законодательства показала, что таковое либо создает возможности для развития НКО, либо не оказывает никакого влияния.

Относительно осведомленности по поводу мероприятий административной реформы большая часть НКО (13 респондентов) отметили, что знакомы с некоторыми элементами, 7 респондентов не слышали либо не представляют, о чем она. Лишь 3 представителя НКО участвовали в ее реализации.

Однако при заполнении табличной формы, где респондентов просили указать возможное участие в отдельных направлениях реформы, отрицательные ответы по всем ее пунктам были получены от 7 организаций, среди которых: Томский областной некоммерческий благотворительный фонд по оказанию помощи детям-сиротам, инвалидам и иным лицам, в силу своих физических, интеллектуальных или иных особенностей и обстоятельств не способным самостоятельно реализовать свои права и законные интересы, «БлаговестЪ», Благотворительная общественная организация «Общество больных гемофилией Томской области», ТМОБО «Союз воспитанников детских домов г. Томска», ЧОУ «Академия Фотографии», некоммерческий детский благотворительный фонд имени Алены Петровой, Община коренного малочисленного народа селькупов «Дикоросы», детская общественная организация Кривошеинского района «Планета счастья».

Все из перечисленных организаций ответили положительно на вопрос о взаимодействии с органами власти, 6 из них указали конкретные ведомства и еще 3 – членство в совещательных органах (Томская городская палата общественности, областная общественная палата и Совет общественных инициатив), при этом шестеро отметили их относительную эффективность. 4 представителя некоммерческих организаций указали, что знакомы с конкретными

направлениями. 5 респондентов ответили, что административная реформа имеет отношение к их деятельности (отрицательный ответ дали некоммерческий детский благотворительный фонд имени Алены Петровой и детская общественная организация Кривошеинского района «Планета счастья»). Таким образом, полученные результаты по изложенному аспекту можно считать несостоятельными с учетом противоречивости ответов респондентов.

Из числа отметивших участие в направлениях реформы (18 анкет) 3 респондента не оставили комментариев по поводу своего вклада, лишь перечислив их формы. Среди наиболее популярных форм участия – обсуждение докладов о результатах работы органов власти (на заседаниях городской Думы; на мероприятиях, посвященных отчетности мэра, обсуждению бюджета города и области, отчета о его выполнении; в ходе избирательной кампании 2011 г.; на заседаниях Совета общественных инициатив и коллегий департаментов). Также чаще был отмечен вариант «разработка и обсуждение региональных и ведомственных целевых программ» с указанием их наименований (муниципальная целевая программа «Развитие водных видов спорта» 2002–2006; областная целевая программа патриотического воспитания молодежи ТО 2009–2010; программа «Патриотическое воспитание граждан на территории Томской области»; программа по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции на территории Томской области; программа «Доступная среда», программа «Создание системы комплексной реабилитации для ветеранов и инвалидов боевых действий в Томской области», а также программы в сфере социальной защиты). Среди других популярных вариантов – публичное обсуждение и экспертиза подготавливаемых властью решений (8 ответов, в том числе общественные слушания, опыт “Сибирского Экологического Агентства” по вопросу строительства ядерно-опасных объектов (МОКС-завод, Северская АЭС) и участие в работе коллегий, рабочих групп, других структур по подготовке решений или нормативных правовых актов (9 ответов). МОО «Экологический центр Стриж» налажено взаимодействие по ряду вопросов с органами управления в сфере экологии и природных ресурсов Томской и Новосибирской областей, Алтайского края.

Стоит отметить, что распространение информации о государственных услугах, а также мониторинг их качества и доступности

осуществляют организации, работающие с конкретными целевыми группами: Томское региональное общественное движение «ДОСТУПНОЕ для ИНВАЛИДОВ ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ»; Союз пенсионеров России; фонд «Томск-АнтиСПИД»; АНО «Центр «Ветеран-Русь»; Совет ветеранов, общество инвалидов.

Опыт осуществления деятельности в сфере противодействия коррупции отметила Томская региональная общественная организация «Оберег», которая принимала участие в Совете при губернаторе по противодействию коррупции; в подготовке проекта закона «О противодействии коррупции в Томской области»; в разработке программы административной реформы (подпрограмма по противодействию коррупции). Кроме того, организация проводит обсуждения властных решений посредством студенческих дебатов.

Также стоит отметить практику Томского регионального отделения общероссийской общественной организации «Всероссийское педагогическое собрание», которое в сотрудничестве с Департаментом общего образования Томской области, используя членский ресурс своей организации (педагогов томских школ), проводит обсуждение результатов работы и принимаемых решений.

Среди популярных не были названы участие в работе многофункциональных центров, разработка и экспертиза административных регламентов. Также не получили распространения противодействие коррупции и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

13 респондентов уверены, что реформа имеет отношение к деятельности некоммерческих организаций, 4 затруднились ответить и 4 убеждены, что это внутреннее дело государства. При этом один из респондентов указал вариант «другое» – «сделаны первые шаги, оценивать сложно и рано». 14 представителей некоммерческих организаций знакомы с реформой через официальные сайты ведомств, СМИ. 10 НКО информации не замечали. По мнению НКО, они могут выступать в рамках реформы для проводящих ее консультантами (17 ответов), распространителями информации (15 ответов) и оценщиками (11 ответов).

Среди мер, необходимых для налаживания взаимодействия в рамках этого процесса, со стороны органов власти могут выступать:

- Создание системы государственной поддержки НКО, введение послаблений: «обращать больше внимания НКО, помогать с по-

мещением и оборудованием и оргтехникой»; «материальная поддержка НКО в виде субсидий, грантов, предоставления льгот, помещений и т.д.»; «пересмотр форм отчетности»; «освобождение НКО от позорного налога при пожертвованиях; заметные налоговые льготы для бизнеса при благотворительных пожертвованиях; отказ в законодательстве двусмысленного и позорного для страны понятия «иностранный агент».

- Субсидирование НКО на оказание социальных услуг, перевод исполнения государственных функций на аутсорсинг.

- Законодательное закрепление полномочий по влиянию на принимаемые решения за НКО.

- Субъективные факторы, такие как готовность к партнерским отношениям, «отношение власти к гражданину как к субъекту, а не послушному объекту управления; уважение и близость аппарата к гражданам и их организациям, стремление к контактам, сотрудничеству».

- Повышение информационной открытости органов власти, прозрачность принимаемых решений.

- Приглашение НКО к обсуждению и разработке управленческих решений, мониторингу качества и доступности государственных и муниципальных услуг; создание площадок для обсуждения, включение в экспертные группы.

- Среди других предложение – формулирование заказа со стороны государства к НКО.

Томским региональным некоммерческим благотворительным фондом «Томск-АнтиСПИД» были предложены наиболее обширные и конструктивные меры по оптимизации участия некоммерческих организаций в административной реформе на региональном уровне:

1. Создание благоприятных условий для деятельности НКО: незаметные для НКО условия осуществления деятельности, доступ к источникам разнообразных средств для развития организации и реализации проектов, возможность получения в управление, пользование государственного (муниципального) имущества.

2. Выравнивание условий для всех поставщиков социальных услуг разных организационно-правовых форм.

3. Снятие ограничений на получение НКО лицензий на отдельные виды деятельности.

4. Решение вопросов о механизмах льготного кредитования или обеспечения гарантий по кредитам для программ и проектов НКО в социальной сфере (возможно с созданием гарантийных фондов, аналогичных фондам для малого предпринимательства).

5. Развитие взаимодействия организаций гражданского общества и государства, развитие эффективных координационных механизмов по «властным вертикалям» и «отраслевым горизонталям».

6. Развитие и расширение механизмов конкурсного отбора социальных услуг, тендеры на оказание социальных услуг; создание центра субконтрактации в социальной сфере – ресурсного центра НКО, осуществляющего поддержку деятельности по управлению качеством по субконтрактному взаимодействию бюджетных и внебюджетных поставщиков услуг, и т.п.

7. Создание организационно-методических условий для привлечения некоммерческих организаций в социальный сервис, прежде всего в части разработки заданий на предоставление услуг, определения стандартов качества и доступности, расчета их стоимости, и т.п.

8. Внедрение системной и целенаправленной деятельности по выявлению и распространению лучшего опыта предоставления социальных услуг.

9. Повышение уровня сотрудничества власти, НКО и бизнеса. Внедрение программ социальной ответственности бизнеса.

10. Создание реальных механизмов прозрачности, открытости, общественной подконтрольности деятельности органов исполнительной власти. Проведение региональной PR-кампании и поддержка серии целевых гражданских дискуссий и общественных обсуждений, позволяющих сформировать «точки роста» гражданского интереса к формированию «нового чиновничества» и правил взаимодействия гражданина и ведомства.

11. Поддержка разнообразными формами (включая прямое финансирование, заключение договоров, инвестиционную поддержку, аутсорсинг и т.п.) деятельности НКО по предоставлению социальных услуг там, где услуги оказываются только или преимущественно НКО. Фактически это случаи, когда:

- клиент имеет право по закону, но не получает услугу в бюджетной сфере из-за нехватки ресурсов (своих или бюджетных). Он получает аналогичную услугу, ее субститут или ее часть в НКО;

- клиент, не удовлетворенный качеством или доступностью бюджетных услуг, получающий их в НКО;
- клиент, не замеченный или проигнорированный государством (нет законодательства, нет такого типа сервиса, нет приоритета в отношении данной категории граждан или неграждан и т.д.), который обслуживается в НКО».

Из числа предложений к самим некоммерческим организациям, способных повысить уровень взаимодействия, – инициативность и активность; эффективность работы; стремление к повышению квалификации; объединение НКО, совместное влияние и четкая позиция по отношению к принимаемым органами власти решениям. Особенно стоит отметить варианты: «развитие собственного потенциала; внятное представление результатов своей деятельности в социальной сфере, активное участие в общественно-государственных консультациях и общественном контроле; участие в производстве и оценке качества социальных услуг в регионе» Томского регионального некоммерческого благотворительного фонда «Томск-Анти-СПИД».

Таким образом, анкетирование некоммерческих организаций не выявило особых взаимосвязей между такими характеристиками, как год создания и сфера финансовой деятельности, кадровое обеспечение, экспертный потенциал НКО и их участие в административной реформе. Однако оно позволило получить ценную информацию о включенности организаций в процесс взаимодействия с органами власти (100%) и в конкретные направления реформы. Несмотря на то, что лишь 3 респондента заявили о непосредственном участии в ней, 70% ответивших (17 организаций) отметили свое отношение к ее проявлениям. При этом наиболее популярными формами участия были названы общественные слушания и совещательные структуры при органах власти. Тем не менее уровень осведомленности руководителей НКО достаточно невысокий, а также около половины респондентов не выразили уверенности в том, что реформа имеет к ним отношение.

### **2.3. Результаты информационных запросов по вопросам взаимодействия с некоммерческими организациями в рамках реализации мероприятий административной реформы в ведомствах администрации Томской области**

19 ноября 2012 г. от имени директора ТООФ «Центр общественного развития» по электронной почте были отправлены информационные запросы в 49 ведомств администрации Томской области. Ответы были получены из 11 ведомств (22,4%).

В соответствии с установленным 30-дневным сроком ответ должен был поступить до 18 декабря. 2 ведомства (Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области – через 9 дней, Департамент здравоохранения Томской области – через 10 дней) наиболее быстро отреагировали на запрос, ответив в первые 10 дней. 3 ведомства (Департамент по вопросам семьи и детей – на 1 день, Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту – на 30 дней, Департамент тарифного регулирования и государственного заказа Томской области – на 8 дней) просрочили ответы.

Все ответы содержат выходные номера и даты, а также подписи руководителей ведомств. 2 документа в формате pdf поступило по электронной почте (Комитет по атомной промышленности, Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области).

«Ответов-отписок» на 1–2 страницах выявлено 8.

Комитет по атомной промышленности (1 страница) указал невозможность предоставления запрашиваемой информации в связи с его образованием только 01.10.2012.

Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области (1 страница) обозначил в своем ответе формат взаимодействия – анкетирование получателей услуг по оценке их качества, 1 представитель общественности входит в состав аккредитационной коллегии комитета.

Департамент труда и занятости населения Томской области (1 страница) взаимодействует с институтами гражданского общества лишь путем ведения официального сайта департамента, где содержится полная и актуальная информация о его деятельности, в том числе доклады, целевые программы, регламенты и т.д.



Департамент тарифного регулирования и государственного заказа Томской области (1 страница) не взаимодействует с институтами гражданского общества, однако указывает на проводимые общественные слушания по установленным тарифам.

Отправили заняться самостоятельным поиском информации на сайте по некоторым вопросам 6 ведомств (Департамент по вопросам семьи и детей, Департамент здравоохранения, Комитет инвестиционной политики, Управление министерства юстиции РФ по Томской области, Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту, Департамент труда и занятости населения).

Комитет инвестиционной политики Департамента инвестиций в своем ответе указал такой механизм взаимодействия, как рабочая группа по совершенствованию нормативно-правовых актов, в которую вошли и представители бизнес-сообщества, при этом конкретные организации не названы. В целом в письме ответчик ссылается на создаваемые экспертные советы при заместителях губернатора, демонстрируя положения соответствующего документа и направляя за более подробной информацией на сайт администрации области.

Ответ Комитета по государственно-правовым вопросам содержит информацию по всем запрашиваемым пунктам. Из ответа следует, что данная структура не разрабатывает регламенты и ДРОНДы, не проводит мониторинга услуг, ссылаясь на соответствующие нормативные правовые акты. Комитет указывает, что при нем создана постоянная рабочая группа, в том числе с участием представителей общественности (однако не называет конкретные организации). Помимо этого, комитет привлекает научную общественность к антикоррупционной экспертизе НПА.

Аналогично выглядит ответ Департамента энергетики, в котором пояснено, что он не оказывает государственных услуг и по запрашиваемым пунктам взаимодействие с некоммерческими организациями не предусмотрено. Однако при губернаторе в 2008 г. создан Координационный совет по развитию энергетики, в состав которого входят представители «объединений промышленников, строителей и другие общественные деятели».

На все вопросы, подробно и с лучшим качеством ответило 4 ведомства. Конкретные НКО указаны в 2 ответах.

Департамент по молодежной политике, физической культуре и спорту указал свой сайт, где размещаются административные регла-

менты, а также ведется рубрика «Вопрос – ответ», посредством которой осуществляется мониторинг качества и доступности государственных услуг (дается точная ссылка на рубрику). Помимо указанных форм ведомством была отмечена коллегия департамента, на которой ежегодно обсуждаются результаты деятельности за прошедший год и основные направления на предстоящий. Кроме того, для принятия и обсуждения вопросов при ведомстве создано и работает 12 комиссий и советов с привлечением представителей гражданского общества. К письму прилагается перечень советов и комиссий с указанием сферы ответственности, однако отсутствуют наименования организаций, входящих в их состав.

Департамент по вопросам семьи и детей среди используемых форм взаимодействия обозначил сбор предложений родителей детей-инвалидов при разработке долгосрочной целевой программы «Право быть равным» на 2013–2016 гг. Другой указанный механизм – конкурс социальных проектов на оказание социальных услуг детям и семьям с детьми в 2011 г., победителями которого стали 13 НКО (в ответе приведен их перечень).

Максимально полную и подробную информацию предоставил Департамент здравоохранения Томской области: указал мероприятия и их даты (2007–2012 гг.), а также наименования некоммерческих организаций, совместно с которыми эти мероприятия были проведены; отметил организации, с которыми налажено системное сотрудничество; дал полный перечень НКО, с которыми осуществляется взаимодействие. (38 НКО). Департамент здравоохранения Томской области привел перечень административных регламентов, размещенных на сайте, с целью привлечения институтов гражданского общества к их обсуждению.

Отдельно стоит выделить результаты информационного запроса в Управление Министерства юстиции РФ по Томской области. В своем ответе управление разместило информацию об ограниченных полномочиях относительно федерального ведомства. Тем не менее в Томской области в 2008 г. создан общественный совет, срок полномочий которого к настоящему моменту истек. Представители Нотариальной палаты Томской области являются членами 3 комиссий при управлении. Также некоммерческие организации входят в состав Координационного совета при управлении (указано, что информация о персональном составе имеется на сайте ведомства).

Стоит отметить, что в письме обозначено, что управление «готово обсудить любые предлагаемые институтами гражданского общества формы взаимодействия».

Таким образом, большая часть ведомств либо проигнорировала содержательную сторону вопросов, либо фактически не взаимодействует с институтами гражданского общества. Наиболее популярный механизм, присутствующий в ответах большинства ведомств, – общественные и координационные советы, рабочие группы, коллегии. Кроме того, неоднократно упоминаются создаваемые в перспективе (к 1 января 2013 г.) экспертные советы при заместителях губернатора Томской области.

Ряд органов поместили в свои ответы общую информацию о реализации мероприятий административной реформы. 2 ведомства указали, что согласно регламентирующим документам они вправе самостоятельно разрабатывать административные регламенты без проведения независимой экспертизы. Так, комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования привел в качестве аргумента ст. 28.1 Закона РФ от 10.07.1992 г. №3266-1 «Об образовании». Некоторые органы власти обозначили собственные сайты, используемые для обратной связи, где публикуются административные регламенты и нормативно-правовые акты.

Наиболее подробную и содержательную информацию включили письма Департамента по вопросам семьи и детей, по молодежной политике, физической культуре и спорту, Департамента здравоохранения. В них приведены данные о существующих и используемых механизмах взаимодействия. Однако конкретные некоммерческие организации указаны только двумя департаментами.

Особо следует выделить ответ Департамента здравоохранения, детализированно прописавшего мероприятия, в рамках которых осуществлялось взаимодействие с НКО, с указанием их дат. Однако в большинстве своем они имеют социально полезную направленность и являются отдельными акциями.

В целом на фоне отдельных выявленных фактов участия общественности в разработке и принятии управленческих решений системного взаимодействия с органами исполнительной власти выявлено не было.

#### **2.4. Публичная среда административной реформы (на примере сайтов органов исполнительной власти Томской области)**

Обработка результатов исследования сайтов органов исполнительной власти Томской области свидетельствует о некоторых особенностях публичной среды административной реформы в регионе. Сайты департаментов и других ведомств имеют разную степень объема информации, касающейся исследуемой сферы. Часть органов исполнительной власти поддерживают на своем сайте отдельный раздел, касающийся административной реформы и носящий, как правило, одноименное название. К ним относятся Департамент социальной защиты населения Томской области; Департамент по культуре Томской области и др.

Почти на всех рассматриваемых сайтах находится информация об антикоррупционной деятельности. На многих сайтах она освещена в разделах под названием «Противодействие коррупции». Однако на сайтах большинства органов этот раздел содержит 2–3 вкладки. На сайтах ведомств наблюдаются и очевидные несоответствия. Например, Департамент по управлению государственной собственностью Томской области систематически выкладывает планы мероприятий по противодействию коррупции в департаменте и отчеты об их выполнении. Однако последний отчет датирован 17.12.2010 г., а планы выкладываются с 2011 г. Таким образом, гражданский мониторинг выполнения планов по антикоррупции невозможен<sup>1</sup>. Некоторые структуры напротив активно наполняют данный раздел материалом, так, на сайте Департамента по культуре Томской области в разделе «Противодействие коррупции» насчитано 18 документов, предложенных для изучения всем желающим. В основном это протоколы заседания комиссии Департамента по культуре Томской области по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов и нормативно-правовые акты, касающиеся антикоррупци-

---

<sup>1</sup> *Противодействие коррупции* [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента по управлению собственности Томской области. Режим доступа: <http://xn--c1ab4bg.xn--p1ai/Corup/#>, свободный.

онной деятельности<sup>1</sup>. Раздела «Противодействие коррупции» тем не менее нет на нескольких сайтах ведомств Томской области (Департамент социальной защиты населения, Департамент инвестиций, Комитет по атомной промышленности и др.). На сайте управления ветеринарии указан телефон доверия по антикоррупции. Более того, даже экспертизу регламентов это ведомство предлагает делать в духе антикоррупции.

У Департамента развития предпринимательства и реального сектора экономики на сайте есть раздел «Антикоррупция он-лайн», на котором можно сообщить о нарушениях прав, соответствующих прецедентах. Также этот департамент активно пропагандирует антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов<sup>2</sup>. Из материалов, находящихся на сайте, не ясно, привлекаются ли общественность или предприниматели к этому процессу.

Распространенным на сайтах региональных органов исполнительной власти является раздел, связанный с административным регламентированием оказания государственных и муниципальных услуг. Но, как и в случае с противодействием коррупции, сайты ведомств классифицируются по степени объема, качества, а главное – доступности предложенной информации. Некоторые органы выкладывают только утвержденные регламенты (Департамент по управлению государственной собственностью)<sup>3</sup>. Часть органов (их большинство) выкладывают тексты проектов регламентов, утвержденные регламенты, однако никакой сопутствующей информации к ним не предоставляется (например, как можно осуществить мониторинг и куда представлять его результаты). К таким ведомствам относятся Департамент архитектуры, строительства и дорожного комплекса Томской области<sup>4</sup>, Департамент по культуре<sup>1</sup> и др. Ве-

---

<sup>1</sup> *Противодействие* коррупции. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента по культуре Томской области / Административная реформа. Режим доступа: <http://depculture.tomsk.gov.ru/ru/Adminreforms/anticorruption/>, свободный.

<sup>2</sup> *Антикоррупционная* экспертиза нормативных правовых актов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента развития предпринимательства и реального сектора экономики. Режим доступа: <http://www.biznesdep.tomsk.gov.ru/ehkspertiza.html>, свободный.

<sup>3</sup> *Земельные* отношения. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента по управлению государственной собственностью Томской области. Режим доступа: <http://xn--c1ab4bg.xn--p1ai/Zemliot/>, свободный.

<sup>4</sup> *Административные* регламенты [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента архитектуры, строительства и дорожного комплекса Томской области. Режим

роятно, в таких случаях документы выкладывались для «галочки», а не для инициирования общественного участия в процессе регламентации предоставления услуг.

Есть ведомства, выкладывающие проекты административных регламентов и призывающие к активному взаимодействию. К ним относятся Управление ветеринарии, Департамент по социальной защите населения. Интересно, что некоторые ведомства помимо самих административных регламентов выкладывают информацию и о межведомственном взаимодействии в рамках оказания государственных услуг. Это Департамент по культуре, Департамент по социальной защите населения и др. А Комитет по лицензированию Томской области на главной странице своего сайта разместил объявление, что «с 1 июля 2012 г. Комитет при предоставлении государственных услуг переходит к осуществлению межведомственного информационного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, участвующими в предоставлении государственных услуг, без участия заявителя, а также, что при обращении за предоставлением услуг в Комитет по лицензированию Томской области с 1 июля 2012 г. заявитель вправе не представлять документы, получение которых осуществляется в федеральных органах исполнительной власти, их территориальных органах, органах исполнительной власти субъектов РФ, участвующих в предоставлении государственных услуг (пункт 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»), кроме документов личного хранения (часть 6 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»)». Также на сайте выложен перечень документов и сведений, которые гражданин не обязан предоставлять для получения государственных и муниципальных услуг с 1 июля 2012 г.<sup>2</sup>

---

доступа: [http://depstroy.tomsk.ru/about\\_depart/proek\\_adm\\_reglament/pr\\_adm\\_reg.php](http://depstroy.tomsk.ru/about_depart/proek_adm_reglament/pr_adm_reg.php), свободный.

<sup>1</sup> *Административные* регламенты департамента по культуре Томской области по предоставлению государственных услуг [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента по культуре Томской области. Режим доступа: <http://depculture.tomsk.gov.ru/Adminreforms/Admin-reglament/>, свободный.

<sup>2</sup> *Официальный сайт* Комитета по лицензированию Томской области / Главная [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.palata.tomsk.ru/>, свободный.

На сайте Департамента по недропользованию и развитию нефтегазодобывающего комплекса и Департамента по энергетике (общий сайт на две структуры) информации, каким-либо образом касающейся процесса административного реформирования, не найдено.

Общая информация об общественных организациях на сайтах ведомств есть. Как правило, это либо список общественных организаций, с которыми сотрудничает ведомство, либо описание мероприятий, на которых присутствовали или в организации которых принимали активное участие НКО. Так, список общественных организаций-партнеров имеется на сайте Департамента социальной защиты населения, Департамента по культуре Томской области. На сайте Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области выложена Концепция взаимодействия Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с общественными экологическими организациями. Концепция принята сравнительно недавно – 12 января 2011 г. В концепции актуализируются партнерские отношения между обществом и властью для создания здоровой окружающей среды, для решения социальных, экономических проблем.

Согласно концепции одним из приоритетных направлений деятельности департамента является привлечение населения к решению местных экологических проблем, просвещение и экологическое образование жителей Томской области, оказание финансовой, организационной и методической поддержки проектам общественных экологических организаций. Взаимодействие Департамента с общественными экологическими организациями происходит по двум направлениям. Департамент привлекает общественность к участию в обсуждении актуальных экологических проблем и организации практических и образовательных природоохранных проектов. Общественные организации могут выходить с предложениями к департаменту по решению волнующих их вопросов охраны окружающей среды и с инициативами по проведению разнообразных экологических акций. Цель концепции – обеспечение взаимодействия Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с общественными экологическими организациями в решении актуальных природоохранных проблем Томской области. В задачах значится следующее: организация работы Совета общественных экологических организаций при департаменте обеспечение уча-

ствия представителей от общественных экологических организаций в работе Координационного экологического совета при губернаторе Томской области, обеспечение участия представителей общественных экологических организаций в работе территориального рыбопромыслового совета и других областных советов и комиссий, связанных с вопросами охраны окружающей среды; оказание консультационной помощи по поиску финансирования экологических проектов общественным организациям и инициативным группам; поддержка (информационная, организационно-методическая, финансовая) акций и мероприятий по улучшению состояния окружающей среды, в первую очередь инициированных общественностью<sup>1</sup>.

В основном указанные в концепции направления деятельности носят патерналистский характер со стороны власти и относятся преимущественно к конкурсным процедурам (информационная рассылка по конкурсам, консультирование, заключение договоров по предоставлению субсидий на реализацию проекта и пр.). Направление, касающееся обеспечения участия экологов в различных общественных советах, представляется интересным. Это свидетельствует о реализации административной реформы в части включения представителей гражданского общества в создание и деятельность общественных советов.

В концепции также указано, что в настоящее время к органам государственной власти предъявляются повышенные требования в отношении работы с общественностью, в связи с чем они нуждаются в разработке эффективной системы взаимодействия с общественными организациями. Чиновники предполагают, что участие общественности в решении экологически значимых проблем приносит выгоду государственным структурам, у которых появляется возможность учесть мнения различных организаций и частных лиц, изучить представленную им информацию. Это помогает принять более продуманное решение. Профессиональное вовлечение общественности в обсуждение, подготовку и реализацию проектов способствует рос-

---

<sup>1</sup> Концепция взаимодействия природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с общественными экологическими организациями [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области. Режим доступа: [www.green.tsu.ru/upload/ File/ eooobrazovanie/obshchestvennost/1/polozhenie\\_o\\_sovete\\_obschestvennyh\\_ekologicheskikh\\_organizaciy.doc](http://www.green.tsu.ru/upload/File/eoobrazovanie/obshchestvennost/1/polozhenie_o_sovete_obschestvennyh_ekologicheskikh_organizaciy.doc), свободный.



ту доверия к государственным органам, укреплению позиции государственных экологических структур. Участие общественности в процессе принятия решений снижает вероятность оппозиции экологически значимым проектам, создает возможность для поиска консенсуса<sup>1</sup>.

Такой настрой департамента также соответствует сути административной реформы. Так, в концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. предписано, что необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

В целом можно отметить, что информация о реализации административной реформы эпизодически представлена на сайтах областных органов исполнительной власти, в большей степени по антикоррупционной тематике и административному регламентированию. Очевидно, что такая ситуация обосновывается дополнительным финансированием преобразований в регионе из федерального бюджета.

Кроме наиболее распространенных указанных направлений, встречается у отдельных органов управление по результатам, это, как правило, Доклады о результатах деятельности (ДРОНДы), информация об общественно-консультативных советах и пр. В свете полученных данных, оценивая возможность общественного участия в административной реформе, необходимо рассматривать и особенность государственного призыва к участию, и качество гражданского общества с его экспертным потенциалом. После анализа сайтов ведомств становится понятным, что основная информация в рамках процессов, связанных с административным реформированием, на

---

<sup>1</sup> Концепция взаимодействия Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области с общественными экологическими организациями [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области. Режим доступа: [www.green.tsu.ru/upload/File/ecoobrazovanie/obshestvennost/1/polozhenie\\_o\\_sovete\\_obschestvennyh\\_ekologicheskikh\\_organizacij.doc](http://www.green.tsu.ru/upload/File/ecoobrazovanie/obshestvennost/1/polozhenie_o_sovete_obschestvennyh_ekologicheskikh_organizacij.doc), свободный.

сайтах отдельных ведомств выкладывалась. Не всегда она была доступной и понятной. Например, не везде разъяснена необходимость или особенность экспертизы проектов регламентов. Если на сайтах ведомств имеются отдельные разделы «Административная реформа», то в них не указана актуальность или суть данной реформы. Вероятно, такая публичная среда подвигнуть общественность, не являющуюся экспертной в политологических и юридических вопросах, к активной деятельности не могла.

### **2.5. Административные процессы и общественное участие в представлениях томских экспертов гражданского общества, госслужащих**

Участниками экспертного опроса в Томской области стали руководители некоммерческих организаций, потенциально имеющих отношение к проводимым в регионе преобразованиям: Томского областного общественного фонда «Центр общественного развития» (С.В. Филонов); Томской городской организации «Томский городской комитет избирателей» (Е.А. Сидоренко); Томского регионального некоммерческого фонда «Развитие независимой журналистики» (Т.В. Захаркова).

«Центр общественного развития» представляет ресурсный центр для НКО Томского региона и осуществляет образовательную, консалтинговую, экспертную деятельность по вопросам поддержки некоммерческих организаций. Председатель «Томского городского комитета избирателей» работает в сфере общественного контроля за выборами, а также поддержки гражданских инициатив. Фонд «Развитие независимой журналистики» осуществляет защиту прав населения на доступ к информации, представляет интересы журналистского сообщества.

Все эксперты являлись членами Общественной палаты Томской области, Е.А. Сидоренко и С.В. Филонов – также членами городской палаты общественности и Совета общественных инициатив при областной Думе. Руководители указанных организаций работают в некоммерческой сфере более 10 лет и активно взаимодействуют с региональными органами власти.

Также интервью состоялось с исполняющей обязанности начальника Департамента государственных и муниципальных услуг

Администрации Томской области Н.П. Кандаковой, занимающейся вопросами административной реформы (начиная с «управления по результатам») в органах государственной и муниципальной власти с 2005 г. Интервью прошло в «настороженно-позитивном» тоне, при котором государственной служащей не была дана конкретная информация относительно сложившихся отношений как внутри администрации по вопросам реализации реформы, так и с некоммерческими субъектами.

Экспертам было предложено оценить региональную специфику, влияющую на проведение преобразований, в частности административных. Всеми было отмечено, что город Томск является скоплением студенческой молодежи и в целом «интеллигентным», с большим количеством квалифицированных профессионалов, развивающимся в научном и инновационном плане. Из других отмеченных (С.В. Филоновым, Е.А. Сидоренко) особенностей – «медийная аномалия», характерная для региона в недалеком прошлом, – здесь широко представлены СМИ (в том числе независимые), различные интернет-провайдеры, получившие одними из первых развитие в России. С.В. Филоновым названы такие актуальные для региона сферы, как новая, инновационная экономика, аграрный сектор и сырьевые ресурсы. Команда управленцев, действовавшая в рассматриваемый период, была ориентирована на развитие региона, как на хозяйственное, так и политическое. Что касается информационной политики региональной власти, то отмечено, что она представляет лишь новостные публикации (Т.В. Захаркова, С.В. Филонов («власть показывает каждое свое движение»)), не имеющие аналитического характера. При этом остается в дефиците информация о содержательной работе администрации, отдельных ведомств и т.д.

При описании некоммерческого сектора Томской области отмечено, что таковой достаточно активно развивается, при этом не имея кадровой, материально-технической и финансовой стабильности, и в настоящее время он достаточно привлекателен для молодежи. Кроме того, в последний период гражданская активность характерна не только для институционализированной общественности, но и для обычных людей, среднего класса. Н.П. Кандакова выразила мнение, согласно которому «население потенциально готово, поэтому его нужно чуть-чуть подтолкнуть, и оно будет активно работать и укрепится в этой сфере».

Относительно сложившихся взаимоотношений между некоммерческими организациями и региональной властью эксперты отметили, что власть проявляет ограниченное внимание и заинтересованность по отношению к НКО, однако в большей степени формальную, в целом их можно охарактеризовать как патернализм. Грантовые конкурсы были названы в качестве фактически единственного реально действующего механизма поддержки НКО в регионе.

При этом действующие общественно-консультативные органы в большей степени неэффективны. В частности, экспертами гражданского общества обозначено, что Общественная палата последнего созыва (2010–2012 гг.) вообще не занималась экспертизой нормативно-правовых актов (несмотря на наличие в законе положений о таковой компетенции). С.В. Филонов высказал мнение, согласно которому неэффективность работы палаты связана со слабой заинтересованностью ее членов и разнородностью в экспертном плане, в результате чего обсуждаемые ею вопросы часто не актуальны для всех. Е.А. Сидоренко важным фактором назвала отсутствие механизмов реального контроля за продвижением своих инициатив и их выполнением, а также права законодательной инициативы у совещательных органов.

По поводу интерпретации административной реформы экспертами было заявлено, что с реформой непосредственно они прежде не сталкивались и лишь слышали о таковой. С.В. Филонов воспринимал ее как внутреннее дело государства, Е.А. Сидоренко имела информацию о том, что она связана с организацией работы государственных служащих (в части регламентации и противодействия коррупции), Т.В. Захаркова отметила, что реформа, на ее взгляд, имела целью сделать государство эффективным для граждан.

Интервьюируемыми были отмечены некоторые практики, реализуемые ими в рамках мероприятий административной реформы (при этом не всегда ассоциировавшиеся именно с ней).

Так, все опрошенные участвовали в обсуждении ряда докладов и отчетов органов власти (Е.А. Сидоренко в основном на уровне муниципалитета), в разработке целевых программ (Е.А. Сидоренко – стратегии молодежной политики в Томской области; С.В. Филонов – программ социально-экономического развития сельских территорий и г. Томска), в публичных слушаниях.

Всеми экспертами была отмечена активная антикоррупционная

деятельность некоммерческих организаций в начале 2000-х гг., а также существование антикоррупционной коалиции – союза ряда НКО, реализующих свою деятельность в этой сфере. Однако, по их словам, она осуществлялась без участия власти и к 2006 г. была фактически прекращена. Интервьюируемые указали на отсутствие влияния томского бизнес-сообщества на принимаемые властью решения.

Т.В. Захаркова имела опыт работы по вопросам обеспечения доступа к информации, являлась в середине 2000-х гг. инициатором регионального закона, регламентирующего доступ к информации. В частности, она была организатором обучающих мероприятий для журналистов по работе с государственной информацией, в том числе с региональным бюджетом (отмечено С.В. Филоновым).

Е.А. Сидоренко предоставила информацию о своем опыте участия в противодействии коррупции. Она входила в комиссию по сокращению административных барьеров (вместе с Вадимом Ковалевым и Олегом Котиковым). Эти три представителя сектора эпизодически взаимодействовали с органами областной администрации по противодействию коррупции, предоставляя таковым информацию о результатах проводимых исследований. Однако спустя несколько заседаний в них «перестали нуждаться», хотя приглашали на обучение, проводимое специалистами из Уральского государственного университета. Также Е.А. Сидоренко реализовывала мониторинги, например деятельности депутатов (совместно с Центром общественного развития).

Оценивая информационную среду вокруг реформы, эксперты говорят о том, что она не была фактически заметна или не была адресована гражданам и их сообществам, а шла «фоном».

Среди перспектив развития взаимоотношений власти и некоммерческих организаций опрошиваемые выделили необходимость сформулированного запроса к общественности (С.В. Филонов), гарантированность возможности влияния на власть, в том числе внесение соответствующих норм в регламентирующие деятельность общественно-консультативных советов документы (Е.А. Сидоренко); усиление информационного сопровождения деятельности каждой стороны (Т.В. Захаркова).

Н.П. Кандакова в интервью была весьма сдержанна, во многом формальна и поверхностна (очевидно, к этому ее обязывало служебное положение). Тем не менее интервьюируемая в целом радужно

оценивала систему взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций, однако не оперировала конкретными фактами.

Интерпретируя административную реформу в общем, она пояснила, что это было внутреннее политическое решение томской администрации, связанное с пониманием назревших проблем и необходимости преобразований, а также отметила, что Томская область включилась на ранних этапах проведения административной реформы федеральной властью и, обнаружив очевидные выгоды, продолжила активно реализовывать. При этом она обозначила, что не все ведомства включаются в этот процесс, однако они стараются найти обоюдные выгоды.

Говоря о роли общественности в этих процессах, Н.П. Кандакова высказала мнение, что таковая должна прежде всего доносить до принимающих решение информацию о региональной специфике потребностей и интересов жителей области и получателей государственных и муниципальных услуг. Кроме того, по ее убеждению, некоммерческие организации должны выполнять функции не только консультанта и контролера, но и разработчика: «Вы нам дайте это решение, мы готовы принять от вас решение, не сами выработать, а потом спросить, правильно или неправильно».

Интервьюируемая положительно оценила взаимодействие НКО и органов власти, его необходимость и осуществление на протяжении всего периода реформы, однако при этом она согласилась с тем, что прямого влияния общественности органы, уполномоченные проводить преобразования, не испытывали. При этом она сослалась на недостаточную компетентность этих органов в начале данных событий: «Мы тоже были на старте, нам, может, нужно было самим понять все эти процессы, процедуры». Также Н.П. Кандакова не подтвердила тезис интервьюера о том, что роль общественности с начала реформы постепенно снижалась, приведя в пример инициативу губернатора о создании экспертных советов.

Таким образом, интервью позволили определить представления экспертов о региональной специфике и состоянии сектора в Томской области. Они показали, что общественность практически незнакома с реализацией административной реформы и не замечала сигналов от власти, соответствующей заинтересованности, приглашения к участию. Тем не менее были выявлены определенные факты участия (в антикоррупционной деятельности, настройке доступа к информа-

ции). Эксперты при этом достаточно критично относятся к позиции власти, не реализующей эффективную модель взаимодействия с некоммерческими организациями. В свою очередь, представитель уполномоченного органа высказала заинтересованность в работе НКО в рамках административной реформы и обозначила их возможные роли: предлагающих конструктивные решения и поставщика значимой информации о предпочтениях целевых аудиторий.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С 2006 г. в стране совершенствуется и реализуется административная реформа, суть которой – изменение правил взаимодействия государства и гражданина. Разрабатываются регламенты, которые представляют собой исчерпывающую инструкцию, фиксирующую все моменты процесса предоставления услуг (от порядка информирования до времени ожидания в очереди). Создаются многофункциональные центры, модернизируются службы, где работа организовывается по принципу одного окна, т.е. услуги можно получить в комплексе в одном месте. Информация об услугах (необходимых справках, графике работы служб и др.) публикуется в Интернете. Более того, некоторые услуги уже сейчас можно получить практически не выходя из дома.

Важная роль в этих процессах отводится некоммерческим организациям – в целях реального улучшения качества и доступности своей работы государство предусмотрело механизмы взаимодействия с гражданами. Это не только обратная связь, социологические срезы – мониторинги, являющиеся по сути обменом информацией, но и приглашение к принятию решений, к консультированию власти. Такие механизмы были обозначены в федеральных концепциях, регламентирующих проведение реформы на всем ее протяжении, федеральном законодательстве.

Полями, предполагаемыми или обязательными для взаимодействия, являются: участие в разработке, обсуждении контроле целевых программ – отраслевых, региональных, ведомственных, по сути являющихся совокупностью планируемых действий по достижению необходимых результатов в определенных сферах. Формой общественного участия может быть независимая экспертиза административных регламентов (на соответствие интересам и потребностям целевых групп). Создаваемые многофункциональные центры в форме автономных учреждений в свои попечительские и наблюдатель-



ные комиссии могут включать представителей общественности. Через НКО, непосредственно ежедневно работающие с различными социальными группами, порой весьма многочисленными, можно распространять информацию о нововведениях и правилах получения государственных услуг. Помимо этих конкретных направлений, законодатель предусмотрел механизмы публичных обсуждений и экспертиз подготавливаемых решений, включение представителей гражданского общества в рабочие группы и коллегии, разного рода общественно-консультативные советы. Есть много других полей, где институциональная общественность может играть важную роль как поставщик уникальной информации о предпочтениях своих благополучателей.

Томская область активно включилась в проведение административной реформы, ставшей настоящим государственным трендом. С 2006 г. в нашем регионе внедрялось управление по результатам (на практическом уровне выражающееся в разработке и реализации целевых программ, начиная со Стратегии долгосрочного развития Томской области). Сегодня таковые разрабатываются практически каждым областным ведомством, где поставлены четкие цели и определены показатели их достижения. Практически сразу начали разрабатываться административные регламенты предоставления государственных, а позже и муниципальных услуг. Активно развивалось направление, связанное с антикоррупционной деятельностью: профилактикой коррупции, совершенствованием системы государственной гражданской службы, антикоррупционной экспертизой нормативно-правовых актов. Уже в 2007 г. были созданы первые многофункциональные центры в Кожевниковском и Чаинском районах, а в 2009 г. запущен МФЦ в городе Томске, где предоставляется более 120 услуг. В Томске развивается электронное правительство, совершенствуется сайт областной администрации, создаются сайты органов исполнительной власти и структурных подразделений, где публикуется порой важная и актуальная информация.

Сегодня в рамках преобразований налаживается межведомственное взаимодействие между разного уровня и разного профиля ведомствами по электронному документообороту, с 1 июля 2012 г. обозначен ряд справок, которые мы можем больше не приносить в службы. Внедряется универсальная электронная карта. Налаживаются электронные сервисы по получению услуг в электронном виде,

так, создан портал государственных и муниципальных услуг Томской области.

Очевидно, что в Томском регионе проделана огромная работа. 4 года подряд областная администрация получала федеральные субсидии на проведение реформы, занимая высокие места в рейтинге победителей соответствующих конкурсов. Томский опыт по направлениям управление по результатам, антикоррупция был признан одним из лучших аналитиками и экспертами федерального и даже международного уровня.

Для обеспечения проведения административной реформы была создана соответствующая комиссия (сегодня преобразована в комиссию по модернизации государственного управления), принимались региональные программы проведения реформы, была определена структура органов управления процессами преобразований, периодически претерпевающая изменения.

В сравнении с соседними регионами нетрудно заметить прогрессивность Томска в этой сфере. Так, исследование тюменского опыта показало, что там реформирование началось лишь с 2009 г. В основном это регламентирование услуг, антикоррупционная деятельность, развитие межведомственного взаимодействия. Обозначенное в качестве одной из задач создание МФЦ в программе по проведению реформы на 2009–2011 гг. не реализовано до сих пор. В Алтайском крае активно административные преобразования запущены с 2011 г., и лишь и лишь сейчас они стали набирать ускоренные темпы, делая акцент на регламентации, создании МФЦ и электронных сервисах. Приближенный к Томску сценарий развития реформы государственного управления имела Новосибирская область.

Необходимо отметить, абсолютно точно приглашение к участию граждан в реформе со стороны региональной власти в Томской области было. Об этом, прежде всего, свидетельствует размещение полной информации о проведении реформы на сайте областной администрации. Старая версия сайта содержит архивы публикуемых новостей, в том числе томских СМИ, нормативно-правовые документы, календарь реформы и мн. др. По сути, изучив всю эту информацию, можно быть более чем осведомленным о происходящем. Говоря о конкретных направлениях, стоит сказать, что приглашение к участию было заявлено в соответствующих нормативных правовых актах, разрабатываемых с 2006 г. Помимо этого, стоит отметить,

что в рамках самостоятельного направления федеральной концепции по повышению эффективности взаимодействия государства и общества в Томской области также проводилась некоторая работа. Была создана Общественная палата (в функции которой должны были входить контроль за реализацией реформы, экспертная работа), Совет по содействию развитию гражданского общества. Данные процессы в целом не характерны для других регионов – участников исследования, где признаков стремления власти наладить в данной сфере диалог найдено не было.

Несмотря на существование на территориях переговорных площадок и общественно-консультативных органов, анализ тематики и содержания публикаций местных СМИ показал низкое качество информирования. Лишь статьи, посвященные популярным направлениям, связанным с работой порталов государственных услуг и МФЦ, актуальны для некоторых изданий. Они не адресованы той части общества, которая способна защищать права и продвигать интересы граждан.

Общественность, представленная некоммерческими организациями, в проведении административной реформы в Томской области фактически не приняла участия. Лишь несколько фактов свидетельствуют об этом, и характерны они в основном для 2006–2007 гг.

Есть свидетельства о привлечении в 2006 г. представителей конкретных НКО к экспертизе административных регламентов (единожды) (Томская торгово-промышленная палата, НП «Институт укрепления государственности и развития правовой культуры», Ассоциация «Совет муниципальных образований»).

Важно отметить, что в 2006 г. при Главе Администрации (Губернаторе) Томской области были образованы комиссия по борьбе с коррупцией, постоянно действующая комиссия по устранению административных барьеров. В работе указанных комиссий наряду с представителями органов государственной власти Томской области, федеральных органов государственной власти принимают участие представители общественных организаций: «Коалиция против коррупции в Томской области», горкома профсоюзов работников народного образования и науки, торгово-промышленной палаты, некоммерческого партнерства «Партнерство промышленников и предпринимателей», регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Кроме того, происходило

обучение в том числе гражданских активистов методике антикоррупционной экспертизы и др. в рамках этого направления. Ряд организаций работали в направлении противодействия коррупции, однако, как выяснилось в ходе интервью, фактически они не привлекались к деятельности, инициированной властью, а реализовывали свои общественные проекты.

Анализ сведений о координационных и совещательных органах при губернаторе и Администрации Томской области (в частности, наличие в положении регламентирующей нормы о включении НКО и освещение их деятельности) позволил сделать вывод об их низкой презентативности относительно общественного мнения и активности в целом. Созданные экспертные советы в конце 2013 г. включают сотрудников НКО в меньшей степени, их деятельность совершенно непублична. Что касается работы общественной палаты как участника административной реформы, то она также не оправдала ожиданий. По свидетельству ее членов, она в принципе не имела практически никакого отношения к ней (например, правовые акты сегодня не экспертируются). В коллегиальных органах управления реформой и ее отдельными направлениями общественности фактически нет и не было.

В настоящее время можно назвать лишь несколько гражданских практик, имеющих отношение к совершенствованию административных процессов. Так, Союз пенсионеров Томской области организовал компьютерные курсы, где пожилых людей второй год подряд обучают в том числе и использованию электронных сервисов. В рамках областного грантового конкурса благотворительный фонд «Благовесть» развивает частно-государственное партнерство при оказании услуги по профилактике отказов от детей.

Однако это участие относительно велико в сравнении с практикой Тюменской области, где институциональная общественность не упоминается в регламентирующих документах в принципе. Тем не менее среди вмененных полей, предполагающих взаимодействие с обществом, обозначены внешний мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг (проводимый заинтересованными организациями), независимая экспертиза нормативно-правовых актов и регламентов, в том числе антикоррупционная. Наши коллеги из Тюмени – сотрудники организации, работающей более 10 лет в сфере развития институтов гражданского общества,

не в курсе того, что происходит в рассматриваемом плане в их регионе.

Алтайский край в последний период реализации реформы (2011–2013 гг.) отличается общественными инициативами по включению в реализацию мероприятий, здесь некоммерческие организации проводят собственные мониторинги и экспертизы под эгидой Алтайской краевой общественной организации «Поддержка общественных инициатив». В Новосибирской области неучастие НКО в реформе подтверждают как отсутствие соответствующей публичной среды, так и критичный настрой общественности по отношению к власти.

В настоящее время административная реформа уже давно перестала быть самостоятельным направлением реформы государственного управления, содержательно пересекаясь с другими преобразованиями. Новым трендом, актуальным для страны и регионов в ближайшем будущем, становится развитие электронной демократии. Однако не выполнив задачи предыдущего десятилетия и не наладив взаимодействие общества и государства в режиме реального времени, можно усомниться в перспективах включения гражданского общества в систему государственного управления посредством электронных сервисов.

## О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЕ В МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ СРЕЗЕ .....	8
1.1. Правовая база и некоторые фактические процессы реализации мероприятий административной реформы и участие в них некоммерческих организаций .....	8
1.2. Оценка региональных процессов экспертами гражданского общества, представителями органов власти и совещательных структур .....	17
1.3. Результаты информационных запросов по вопросам взаимодействия с некоммерческими организациями в рамках реализации мероприятий административной реформы .....	21
1.4. Опрос руководителей некоммерческих организаций по вопросам участия в реализации административных преобразований в регионах .....	28
1.5. Качественный и количественный анализ публикаций региональных средств массовой информации о реализации административной реформы и участии в ней некоммерческих организаций .....	36
1.6. Анализ публичной среды административной реформы на основе мониторинга сайтов органов исполнительной власти Томской Новосибирской, Тюменской областей и Алтайского края .....	58
2. УЧАСТИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В НАСТРОЙКЕ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ .....	64
2.1. Правовая база и некоторые фактические процессы реализации мероприятий административной реформы и участия в ней некоммерческих организаций в Томской области .....	64
2.2. Результаты анкетирования некоммерческих организаций в Томской области .....	88
2.3. Результаты информационных запросов по вопросам взаимодействия с некоммерческими организациями в рамках реализации мероприятий административной реформы в ведомствах администрации Томской области .....	96
2.4. Публичная среда административной реформы (на примере сайтов органов исполнительной власти Томской области) .....	100
2.5. Административные процессы и общественное участие в представлениях томских экспертов гражданского общества, госслужащих .....	106
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	112'

Научное издание

БАРАНОВА Мария Николаевна  
ВЕЛЬШ Дарья Владимировна  
КИМ Максим Юрьевич

РОЛЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРОВЕДЕНИИ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ: ОПЫТ РЕГИОНОВ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

Редактор *Т.В. Зелева*  
Компьютерная вёрстка Г.П. Орлова

---

Подписано в печать 14.12.2013 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная №1. Печать офсетная.  
Печ. л. 7,5; усл. печ. л. 7,0; уч.-изд. л. 7,2. Тираж 100. Заказ

---

ООО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4  
ООО «Интегральный переплет», 634040, г. Томск, ул. Высоцкого, 28, стр. 1