



**Национальный центр
законопроектной деятельности
при Президенте Республики Беларусь**

**Программа развития
Организации Объединенных Наций**

**СОДЕЙСТВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРОЦЕДУР В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Краткое описание проекта

Проект направлен на содействие последовательному и эффективному совершенствованию административных процедур в целях полного обеспечения конституционных прав граждан, а так же для продвижения принципов ответственности и транспарентности в работе государственных служб. В ходе реализации проекта на основе принципов обеспечения законных прав и интересов граждан будет разработано и введено в действие правовое обеспечение административных процедур с использованием международного опыта, будет оказываться содействие органам государственной власти в совершенствовании практики реализации административных процедур, осуществляться работа по информированию населения об их правах и механизмах их реализации в рамках административных процедур.

Май 2006

СОДЕРЖАНИЕ

1. Анализ ситуации	3
2. Стратегия	5
2.1. <i>Цель и задачи проекта</i>	5
2.2. <i>Мероприятия.....</i>	5
2.3. <i>Участники и бенефициары, вовлеченные в проект</i>	9
3. Управление проектом	9
4. Мониторинг и оценка.....	10
5. Правовой контекст	10

1. Анализ ситуации

Эффективное и прозрачное управление общественными ресурсами является одной из основных обязанностей и одновременно одной из основных проблем для правительств во всем мире, в особенности это касается развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В государствах, переживающих значительные изменения в связи с глобализацией или иными процессами, построение эффективной системы государственного управления дает необходимую прозрачность и последовательность в достижении национальных приоритетов. Поэтому необходимо организовать административные процедуры (далее – АП) таким образом, чтобы они не требовали значительных издержек, были ориентированы на достижение конкретных результатов, основывались на принципах ответственности, подотчетности, прозрачности, соответствия потребностям граждан.

Развитие государственного управления – это не только модернизация органов власти. Это также придание социальной ответственности, обеспечение более широкого участия граждан в принятии решений, создание партнерств с гражданским обществом и частным сектором с целью улучшения качества оказываемых услуг. Эффективное развитие государственного управления включает ценности, решения и мероприятия, основанные на принципах защиты законных прав граждан, т.е. прав на участие в управлении, недискриминации, ответственности властных структур и облегчения доступа к административным органам.

Несмотря на то, что борьба с коррупцией и бюрократией на протяжении долгого времени является одним из государственных приоритетов, Республика Беларусь все еще является государством с достаточно высоким уровнем бюрократизации. Попытки борьбы с этими явлениями основывались на увеличении контроля и мерах принуждения в отношении ответственных чиновников, но не побуждали их изменить процедуры для увеличения эффективности. Предложив инновационный подход к борьбе с бюрократизмом и волокитой на основе защиты законных прав и интересов граждан, упрощения механизмов их реализации, проект явится важным шагом на пути к дебюрократизации государственного управления в Беларуси.

В Республике Беларусь административные процедуры являются механизмом для взаимодействия между органами государственной власти и гражданами. Регулирование данного взаимодействия является задачей Правительства. Однако, в настоящее время данный процесс не осуществляется в согласованных государственных рамках административных процедур, которые позволят сделать управление эффективным и прозрачным. Поэтому Президент Республики Беларусь поставил задачу создания государства для народа, концентрируя внимание на реформе АП. Указ Президента №432 от 13 сентября 2005 г. «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях» содержит основные требования к административным процедурам, в развитие которого предполагается подготовка проекта Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур». Данный закон установит комплексный подход для регулирования общих принципов взаимодействия между представителями государственной власти и гражданами, подробно обозначит их взаимные права и обязанности, определит пути решения конфликтных ситуаций и создаст необходимую основу для разработки нормативно-правовых актов на местном уровне и в различных сферах деятельности АП в Беларуси.

Настоящий проект очень своевременный, поскольку предлагает последовательный подход к административным процедурам на основе гарантии законных прав граждан, привлечения международного опыта, повышения возможностей государственных органов, вовлеченных в разработку и воплощение АП, повышение информированности граждан о правах, гарантированных законом. Данный подход в совершенствовании АП является инновационным для белорусского законодательства, содействие в его реализации позволит рассчитывать на положительные результаты. Законопроектные учреждения обладают недостаточными ресурсами для перевода материалов, организации полномасштабных консультаций с экспертами и образовательных поездок для изучения международного опыта в данной сфере и не

достаточными навыками, необходимыми для эффективного включения компонента защиты прав и интересов граждан при совершенствовании государственного управления.

Гарантия законных прав и интересов граждан имеет особое значение для совершенствования АП, поскольку она:

- дает возможность гражданам оценивать степень эффективности реализации своих прав посредством АП, предлагать меры по их упрощению;
- требует от органов власти последовательной борьбы с бюрократизацией;
- подтверждает обязательство органов власти защищать законные права граждан;
- подтверждает «взаимозависимость прав (например, экономические и социальные права не могут быть обеспечены в полном объеме, когда право на информацию и свободу слова нарушено)»¹.

Проект соответствует национальным приоритетам и новой Страновой программе ПРООН для Республики Беларусь², которая была одобрена белорусским правительством. Раздел «Эффективное управление» определяет, что ПРООН поддерживает проекты, направленные на содействие политическому диалогу, развитие подотчетности и прозрачности общественного сектора посредством помощи в устранении административных барьеров для дальнейшего роста, доступности системы управления для людей, уменьшении бюрократизации и разработке законодательства в данной сфере. Более того, Страновая программа подчеркивает важность компонента прав человека как средства повышения эффективности в иных сферах деятельности.

В то же время, в соответствии с Национальной стратегией устойчивого развития Республики Беларусь до 2020 года³, эффективная система государственного администрирования является инструментом для обеспечения устойчивого развития государства. «Эта система должна обладать отлаженным механизмом взаимодействия ее органов, организационной гибкостью, целевой и функциональной оптимальностью управленческой структуры в целом и ее звеньев, экономичностью». Более того, Правительство Беларуси уделяет особое внимание развитию административных процедур.

1 Местное самоуправление и права человека: создание благоприятной государственной службы, Международный совет по правам человека, 2005;

2 Страновая программа для Республики Беларусь (2006-2010);

3 Принята Правительством Республики Беларусь в июне 2004.

2. Стратегия

2.1. Цель и задачи проекта

Цель проекта: содействие государственным органам Республики Беларусь в создании эффективной правовой базы и в совершенствовании административных процедур с учетом международного опыта в целях полного обеспечения конституционных прав граждан

Учитывая недостаточные возможности законопроектных учреждений и важность подхода, ориентированного на гарантию законных прав граждан в рамках АП, проект будет направлен на достижение следующих задач:

- (1) разработка проекта закона об административных процедурах, ориентированного на защиту законных прав и интересов граждан, в соответствии с передовым международным опытом;*
- (2) содействие государственным органам Республики Беларусь в совершенствовании практики реализации административных процедур;*
- (3) более информированное население относительно своих прав и механизмов их реализации в рамках административных процедур.*

2.2. Мероприятия

В рамках проекта лица, вовлеченные в реформу административных процедур, приобретут как теоретические знания, так и практические навыки. Это будет достигнуто посредством следующих мероприятий:

- (1) разработка проекта закона об административных процедурах, ориентированного на защиту законных прав и интересов граждан в соответствии с передовым международным опытом*

1.1. Вводный семинар

Проект начнется с семинара на тему «Подходы к реформированию административных процедур в Республике Беларусь». Цель семинара – проанализировать ситуацию в Беларуси с точки зрения различных органов власти и представить ряд примеров организации АП за рубежом. В заключение, представители ключевых государственных органов, общественных и иных организаций (Белорусская ассоциация юристов, профсоюзы и проч.), национальные и международные эксперты выскажут рекомендации по содержанию проекта закона об административных процедурах.

1.2. Разработка проекта закона об административных процедурах

После семинара будет создана проектная рабочая группа, включающая представителей Национального центра законопроектной деятельности, Министерства экономики, Министерства юстиции, Государственного комитета по имуществу, Министерства по налогам и сборам, Минского городского и областного исполнительных комитетов, иных государственных органов. Основной целью группы будет разработка проекта закона об административных процедурах на основе соответствующих принципов гарантии прав граждан. Группа также будет оказывать содействие проектной команде в разработке прочих проектных мероприятий. Всеобъемлющее руководство и управление законодательным процессом, а также деятельностью рабочей группы будет осуществляться Национальным центром законопроектной деятельности (далее – Центр).

Проект закона будет направлен на комплексное регулирование осуществления создания АП в Беларуси. В нем будут определены основные принципы и механизмы административных процедур, ориентированных на защиту законных прав и интересов граждан.

Обсуждение проекта закона с участием вовлеченных государственных органов, общественных и иных организаций, национальных и международных экспертов позволит привлечь внимание к усовершенствованию АП и повлечет за собой более оживленную и масштабную дискуссию, так как все заинтересованные стороны смогут высказать свою точку зрения относительно совершенствования АП.

Международные эксперты произведут оценку законопроекта на расстоянии и проведут необходимые консультации. В данной деятельности основной упор будет сделан на гарантии законных прав и интересов граждан и на придание административным процедурам таких черт как прозрачность и подотчетность. Проект закона будет разослан заинтересованным лицам, представлен в рамках общественной дискуссии как минимум в одной газете и на Интернет-странице проекта. Комментарии и поправки к проекту закона будут рассмотрены на промежуточном семинаре (см. пункт 1.4).

Результаты общественного обсуждения (см. пункт 3.2) и опроса общественного мнения (см. пункт 3.3.), проанализированные рабочей группой, станут серьезной помощью при разработке проекта закона.

1.3. Поиск, отбор и перевод на русский язык материалов и литературы по вопросам АП

Проектная команда займется активным поиском, отбором, приобретением и переводом на русский язык статей, документов, нормативных актов и прочих материалов по административным процедурам в других государствах. Собранные материалы будут использоваться рабочей группой, соответствующими государственными органами, общественными и иными организациями, вовлеченными в разработку административных процедур. Материалы будут распространяться на семинарах и тренингах, будут размещены на проектном сайте, их также можно будет получить в ПРООН и в Центре.

1.4. Промежуточный семинар

Проект закона об административных процедурах будет представлен на промежуточном семинаре с участием вовлеченных государственных органов, общественных и иных организаций, национальных и международных экспертов. На нем будут представлены результаты общественного обсуждения и опроса общественного мнения, что даст возможность участникам конференции высказать свое мнение относительно разработки проекта закона и обсудить ее с рабочей группой и представителями Центра.

По результатам семинара проект закона будет доработан с учетом общественного обсуждения, опроса общественного мнения, а также предложенных поправок и замечаний, сделанных в ходе семинара и представлен Центром Президенту Республики Беларусь.

После внесения проекта закона Президенту Республики Беларусь усилия в рамках проекта будут сконцентрированы на укреплении потенциала органов государственной власти для подготовки их к внедрению ориентированного на защиту законных прав и интересов граждан будущего проекта закона. Информирование населения станет также приоритетным направлением работы настоящего проекта.

(2) улучшение возможностей государственных учреждений для совершенствования административных процедур

Одной из задач проекта является представление инновационных подходов к организации административных процедур в Беларуси. Это будет достигнуто посредством проведения образовательных поездок и тренингов для выработки практических навыков по применению государственными органами и иными организациями передового международного опыта.

2.1. Образовательные поездки для государственных служащих

Организация образовательных поездок в страны Европы для 90 государственных служащих будет осуществляться одновременно с разработкой проекта закона (см. пункт 1.2)

- Две поездки для рабочей группы и высокопоставленных чиновников, вовлеченных в разработку проекта закона для ознакомления с организацией АП на местах. Участники посетят несколько учреждений, достигших успехов в организации работы с гражданами в двух различных странах, ознакомятся с их структурой, организацией работы и методологией. Это поможет понять систему эффективных административных процедур более детально и установить важные контакты для дальнейшего сотрудничества.
- Пять образовательных поездок (по одной для каждой тематической группы) для представителей следующих сфер:
 - регистрация недвижимости,
 - социальное обеспечение,
 - налогообложение,
 - регистрация населения,
 - местное самоуправление.

В числе участников будут сотрудники министерств, ведомств и прочие чиновники, работающие с людьми. Они посетят государственные учреждения, имеющие сходные функции в других государствах, и детально ознакомятся с их работой. Приобретенный участниками поездок опыт позволит им более эффективно внедрять АП в практику. Критериями отбора участников будут:

- опыт в соответствующей сфере,
- вовлеченность в реформу АП в рамках своего учреждения,
- возможность передать приобретенные знания сотрудникам,
- гендерный баланс в группе.

Участники образовательной поездки должны предоставить письменные отчеты менеджеру проекта и презентацию в свои учреждения с учетом результатов образовательной поездки и рекомендаций относительно новых подходов по внедрению АП в Республике Беларусь. После разработки проекта закона и образовательных поездок, каждая из пяти групп совместно с рабочей группой проекта проанализирует соответствующее белорусское законодательство и выдвинет рекомендации по применению изученных подходов по защите прав граждан в конкретной сфере.

2.2. Тренинги

Тренинги по инновационным методикам организации АП и работы с гражданами, по новым моделям административных процедур, разработанным в рамках проекта, и их практическому применению будут проведены с участием международных и национальных экспертов после разработки проекта закона и соглашения по поводу образовательных поездок:

- два тренинга для центральных органов власти и общественных объединений (Белорусская ассоциация юристов, профсоюзы и проч.);
- по одному тренингу для органов местного управления каждой области и города Минска.

Для анализа государственной политики в сфере защиты экономических и социальных прав в конкретных случаях и возможности их улучшения в рамках модификации административных процедур будет использован метод четырёх вопросов. Он выявит, насколько услуги: реализованы? Существуют ли они? доступны? Можно ли ими воспользоваться? приемлемы? Приемлемо ли качество услуг для населения? адаптируемы? Подходят ли они местным потребностям и ожиданиям?

(3) Информирование населения об их правах в рамках административных процедур

Наиболее важным инструментом в рамках проекта станет информирование граждан об их правах и механизмах их реализации, установления «обратной связи», получения от граждан информации о тех бюрократических сложностях, с которыми они сталкиваются при реализации своих прав, а также предложений по совершенствованию АП.

Важным фактором является возможность выразить собственное мнение, озабоченность или оспорить нарушение прав. Правильное использование фактора участия в управлении позволяет людям самостоятельно принимать решения и соглашаться с решениями своих представителей. На практике участие так же предполагает сотрудничество между правительственными учреждениями, гражданским обществом и прочими заинтересованными лицами.

3.1. Информационные материалы

Разработка и публикация буклетов и прочих раздаточных материалов, плакатов для вывешивания в государственных учреждениях и публикация их в СМИ. Они будут содержать информацию о принципах АП и законных правах граждан, гарантируемых органами власти, а также о процедурах улаживания конфликтов между гражданами и чиновниками.

3.2. Общественное обсуждение

На базе одной из республиканских газет будет начато обсуждение проекта закона об административных процедурах уже на ранней стадии его разработки. Целью дискуссии будет обсуждение наиболее частных нарушений прав граждан различными органами власти и пути их решения. Результаты дискуссии будут проанализированы проектным научным консультантом и рабочей группой. Они суммируют отзывы граждан и предложат пути включения этих предложений в проект закона об административных процедурах. Результаты дискуссии также будут представлены на промежуточном семинаре (см. пункт 1.4).

Проект закона будет размещен для обсуждения, по меньшей мере, в одной республиканской газете и на проектном сайте. Комментарии и дополнения к проекту закона будут обсуждены разработчиками проекта закона.

3.3. Опрос общественного мнения

Опрос общественного мнения будет организован в государственных органах, работающих с гражданами (местные исполнительные комитеты, налоговые органы, отделы социальной защиты, органы регистрации недвижимости и проч.) для определения проблем, с которыми сталкиваются люди при посещении данных органов. Опрос будет проведен в установленном порядке независимой службой опроса общественного мнения. Результаты будут использованы рабочей группой и представлены на тренингах и промежуточном семинаре (см. пункт 1.4.).

3.4. Интернет-сайт

В рамках проекта будет создан сайт с информацией о правах граждан и административных процедурах, включая форум и необходимые справочные материалы об АП, а также информацию о наиболее успешной мировой практике в области АП. Сайт, в частности, будет ориентирован на граждан и будет активно рекламироваться в буклетах, СМИ и Интернете. Он также будет содержать информацию для чиновников, вовлеченных в разработку административных процедур.

2.3. Участники и бенефициары, вовлеченные в проект

- *Национальный центр законопроектной деятельности, Министерство экономики, Министерство юстиции, Государственный комитет по имуществу, Министерство по налогам и сборам, Минский городской и областной исполнительные комитеты, иные государственные органы* получат возможность глубоко изучить опыт организации АП за рубежом. Они будут участвовать в тренингах и образовательных поездках, которые помогут им в разработке и воплощении АП;
- *Белорусский союз юристов, профсоюзы и прочие организации, занятые в сфере защиты прав граждан*, будут привлечены к диалогу по проекту закона об административных процедурах с государственными органами. Они примут участие в его разработке и получают необходимые знания по защите законных прав граждан в рамках административных процедур на тренингах;
- *СМИ* будут задействованы во всех мероприятиях в рамках проекта. Их поддержка будет использована для привлечения внимания к аспектам защиты прав человека в рамках АП с упором на перспективы и вовлеченность граждан. Опрос общественного мнения будет проведен в сотрудничестве со СМИ. Это будет содействовать наиболее полному освещению деятельности проекта и повысит роль СМИ в обеспечении более качественного управления;
- *Общество в целом* станет более информированным о своих правах и получит выгоду от улучшения АП и новых возможностей органов власти по обеспечению законных прав и интересов граждан. Общество получит возможность обсудить проблемы, возникающие в ходе реализации своих прав. Таким образом, граждане смогут высказать свое мнение по борьбе с бюрократизмом и волокитой в государственных органах.

3. Управление проектом

Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь назначается национальным исполнителем настоящего проекта. Центр несет основную ответственность за планирование и всеобщий менеджмент деятельности проекта, предоставление отчетности государственным органам Беларуси и оценке проекта. По мере необходимости и обоснованности, Центр может прибегать к услугам Представительства ПРООН в Беларуси для реализации вышеопределенных обязанностей. ПРООН берет на себя обязанности по контролю за ходом реализации проекта. Образовательные поездки, семинары и обучаемые участники будут выбираться совместно ПРООН и Центром.

Центр назначит национального координатора проекта, который будет отвечать за всеобщую координацию проекта, представляя и поддерживая цели проекта на самых высоких уровнях.

Координационный совет проекта (КСП) будет отслеживать и анализировать процесс реализации проекта, а также рекомендовать наиболее эффективные стратегии его реализации для достижения запланированных результатов и координации сопутствующих мероприятий, выступать от имени проекта и утверждать ежегодный план работы. КСП будет состоять из представителей ключевых партнерских организаций проекта: Центра, Министерства экономики, Министерства юстиции, Государственного комитета по имуществу, ПРООН.

Менеджер проекта отвечает за текущее руководство и координацию проекта в соответствии с правилами и процедурами ПРООН и в соответствии со своими должностными инструкциями. Менеджер проекта подотчетен ПРООН и национальному координатору проекта и работает в тесном взаимодействии с научным консультантом проекта и привлекаемыми экспертами.

4. Мониторинг и оценка

Мониторинг и оценка проекта будут проводиться в соответствии с установленными процедурами ПРООН. Проектный менеджер будет регулярно предоставлять отчеты офису ПРООН о достигнутых результатах. После начала проекта менеджер проекта разработает детальный годовой план, включающий основные задачи, время реализации и ключевые индикаторы прогресса. Детальный годовой план нуждается в одобрении КСП. Отдельные мероприятия (образовательные поездки, тренинги) будут оцениваться участниками в вопросниках, подготовленных проектной командой для улучшения качества проектных мероприятий.

Менеджер проекта будет оказывать помощь Национальному координатору проекта в подготовке годовых отчетов для Министерства экономики на основе установленной процедуры оценки проектов международной технической помощи, в соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь №1513 от 26.11.2004 г. «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки реализации проектов (программ) международной технической помощи и их эффективности». Все проектные отчеты готовятся на английском языке, за исключением отчетов для Министерства экономики, которые готовятся на русском.

5. Правовой контекст

Проект осуществляется в режиме национального исполнения в соответствии с руководящими положениями и рекомендациями резолюции 47/199 Генеральной ассамблеи ООН, направленной на усиление децентрализации в области формирования и реализации мероприятий, финансируемых из средств ПРООН. В дополнение к указанной резолюции, Администратор ПРООН в своем письме от 17 декабря 1993 года уполномочил Постоянных Представителей ООН/ПРООН оказывать по просьбе Правительства прямую организационную, административную и другую техническую поддержку национальным организациям, реализующим мероприятия проекта. Инструкция ПРООН UNDP/ADM/93/46 предусматривает, что Постоянный Представитель ООН/ПРООН имеет право осуществлять закупки оборудования, заключать контракты с местными консультантами, экспертами и техническим персоналом, осуществлять прочие расходы, предусмотренные бюджетом на выполнение проекта, а также вести и поддерживать бухгалтерскую отчетность по мероприятиям, реализуемым в режиме национального исполнения по аналогии с процедурами ведения Административного бюджета Представительства ООН/ПРООН.

Этот проектный документ будет являться инструментом, к которому отсылает Статья 1 Стандартного Базового соглашения о помощи между Правительством Республики Беларусь и Программой развития Организации Объединенных Наций от 24 сентября 1992 года. Согласно Стандартному Базовому соглашению о помощи, исполняющая организация обращается к сотрудничающему учреждению в Правительстве.

Представитель ПРООН в Республике Беларусь наделен полномочием вносить письменные изменения в данный проектный документ при условии, что он/она получил/получила согласие со стороны ПРООН, а также убедится, что другие лица, подписавшие проектный документ, не имеют возражений против предлагаемых изменений, касающихся:

- изменений или дополнений к любому приложению к проектному документу;

- ревизий, которые не включают значительных изменений в краткосрочных целях, результатах или деятельности проекта, но вызваны перераспределением уже согласованных результатов или увеличением затрат, вызванных инфляцией;
- ежегодных вынужденных ревизий, согласно которым происходит перераспределение осуществления оговоренных затрат проекта или затрат по найму экспертов или иных затрат, изменившихся в результате инфляции или на основании гибкости статьи расходов агентства;
- внесения дополнительных приложений и дополнений только на основаниях, прописанных в данном проектном документе.