

**Методика проведения горизонтального  
функционального анализа деятельности  
исполнительных органов государственной  
власти**

Концепцией административной реформы предусматривается проведения системной работы по оптимизации функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Значительные результаты достигнутые на предыдущем этапе оптимизации функций исполнительных органов, и прежде всего на федеральном уровне, не отменяет необходимость продолжения данной работы. Системность мероприятий в этом блоке административной реформы достигается за счет развертывания последовательности процедур анализа функций органов исполнительной власти. Содержательно и методологически в современной практике различаются два типа процедур данного рода - это горизонтальный и вертикальный функциональные анализы. Анализ функций обоого рода осуществляется последовательно, представляя собой системное развертывание мероприятий оптимизационного характера для исполнительных органов.

**Горизонтальный функциональный анализ** – это инструмент анализа деятельности исполнительных органов власти на предмет оценки избыточности присутствия государства, а также взаимного дублирования деятельности органов, в отдельных сферах экономики, общества, частной жизни ее граждан, применяемый в практике деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Собственно проведение горизонтального функционального анализа призвано ответить на вопрос: «Должна ли данная (анализируемая) функция ОИВ исполняться в принципе, без оценки качества и эффективности ее исполнения? В то время как при проведении вертикального функционального анализа получают ответ на вопрос: «Каким образом возможно обеспечить повышение эффективности и качества исполнения функции ОИВ без оценки ее целесообразности и допустимости в принципе?». Тем самым, **вертикальный функциональный анализ** выступает инструментом анализа деятельности исполнительных органов власти на предмет повышения операционной эффективности исполняемых ими функций, что позволяет осуществить целый комплекс работ от организационных изменений до разработки административных регламентов и стандартов оказания государственных услуг/осуществления контрольно-надзорных функций.

Как правило, проведение функциональных анализов обоих типов осуществляется в последовательном порядке. В первую очередь проводится горизонтальный функциональный анализ, по итогу которого вносятся изменения в НПА, устанавливающие полномочия ОИВ, признанные избыточными или дублирующими. И через небольшой промежуток времени принимается решение о проведении вертикального функционального анализа, итогом которого выступают структурные изменения в органе и переход к более эффективным административным процессам.

Внимание: В настоящей методике представлена схема проведения исключительно горизонтального функционального анализа.

Сомнение в целесообразности исполнения функций в существующем виде и объеме презумируется фактом неэффективности достижения ожидаемых результатов в той или иной области общественной жизни посредством деятельности государственных структур по сравнению с механизмами рыночного или гражданского регулирования. Как следствие, одной из основных задач текущего момента в проведении административной реформы становится разработка инструментов для оперативного и эффективного проведения анализа текущего функционала органов на предмет выявления избыточных, дублирующих, уточнения существующих и формулирования недостающих функций.

Перед началом проведения горизонтальных функциональных анализов сознательно устанавливается избыточность любой деятельности, реализуемой через государственные структуры. Собственно, сам анализ представляет собой «доказательство от обратного» - для того чтобы деятельность ОИВ была признана целесообразной и единственно возможной именно в форме функции конкретного органа, должны быть представлены очевидные доказательства этого. Определение избыточности, дублируемости или необходимости уточнения содержания функции может быть разрешено только путем установления ясной и однозначной связи между функцией и характером ее выходных результатов, как в части их

необходимости, так и в принципиальной невозможности их достижения любым иным легитимным способом.

Методологически функциональные анализы представляют собой исследование деятельности органа власти под определенным углом зрения. Обзоры проводятся через фокусированные интервью, анализ деятельности органа на основе структурированных шаблонов, проведение серии открытых семинаров и работу с нормативными и иными материалами, определяющими деятельность органа. Техника проведения функционального анализа, представленная в настоящей методике, может применяться, как в рамках ОИВ, так и системы ОИВ в целом или группы ОИВ, образующих «исполнительный куст».

Структурно настоящая методика состоит из трех блоков действий, которые составляют процесс этого функционального анализа. Во-первых, это блок, связанный с выделением «функций» ОИВ. Во-вторых, блок синтаксического анализа формулировок «функций». И, в-третьих, блок тестирования «функций» на предмет возможности сохранения их в качестве функций ОИВ. В итоге должен быть получен список функций, которые должны выполняться непосредственно исполнительными органами, а также функций, которые могут быть перераспределены между органами власти, переданы общественным организациям, на аутсорсинг, или ликвидированы.

Проведение функционального анализа может и не быть ограничено выявлением избыточных, дублирующих функций и уточнением существующих функций. Как правило, его проведение позволяет получать полисемантические результаты, которые выступают основой для целого класса новых решений в практике государственного или муниципального управления. Так, на основе горизонтальных и вертикальных функциональных анализов может быть развернута работа по оптимизации, повышению эффективности и результативности деятельности ОИВ, разработке и переходу к стандартизированному оказанию государственных услуг и регламентации деятельности ОИВ, прежде всего, в части реализации контрольно-надзорных функций и оказания государственных услуг.

# Блок 1:

## Выделение функций органа исполнительной власти

---

### Этап 1. Сбор и анализ документов, регламентирующих и фиксирующих деятельность ОИВ

Этап, связанный со сбором документов, регламентирующих, отражающих или фиксирующих деятельность ОИВ, выступает скорее опционным, нежели самостоятельным этапом для проведения функционального анализа. Наличие реестра документов, определяющих или отражающих функциональную модель органа в повседневной деятельности конкретного ОИВ, является желательным, но не обязательным. При его наличии данный этап не осуществляется, а делается переход к следующему этапу. В том же случае, если указанный реестр документов отсутствует, данный этап становится обязательным для дальнейшего полноценного проведения анализа функций органов.

1. Сбор документов, определяющих деятельность обследуемого органа исполнительной власти.

Работа по выделению функций ОИВ начинается с формирования списка документов, которые определяют, либо фиксируют деятельность ОИВ. Указанный список составляется из нормативных правовых актов, определяющих сферу компетенции органа, актов или документов, закрепляющих или иллюстрирующих текущую организационно-функциональную модель деятельности ОИВ. Как правило, определяющим функционал для любого ОИВ выступает Положение об этом органе.

2. Свод собранных документов, определяющих и фиксирующих деятельность обследуемого органа исполнительной власти.

Свод собранных материалов, осуществляется в табличной форме. Напротив каждого документа дается краткое пояснение его роли в определении деятельности ОИВ с указанием на соответствующий индекс в системе внутренней рубрикации каждого документа (статьи, пункты, разделы, страницы, пр.). В первую очередь указываются внешние по отношению к самому органу документы, отсортированные по степени важности или нормативной силы. Ниже приводятся внутренние документы или указание на иные информационные средства, имеющие отношение к определению или фиксации текущей функциональной модели деятельности ОИВ.

На выходе должна быть получена таблица следующего вида:

№	Наименование документа	Место (назначение) документа в деятельности ОИВ	Индекс в документе
Внешние документы			
1			
2			
...			
Внутренние документы			
1			
2			
...			

3. Согласование сведенной информации о документах, определяющих деятельность ОИВ с руководством органа исполнительной власти.

Приведенная выше таблица, заполненная в соответствии с вышеуказанными требованиями, представляется на согласование руководителю ОИВ, который определяет и подтверждает полноту охвата документов, точность указания на их значение в деятельности ОИВ. В последующем указанный список выступает базовым в процессе проведения функционального анализа.

## Этап 2.

### Выделение из имеющегося массива документов первичного списка функций

**Функция** – регулярная деятельность ОИВ, направленная на полноценное исполнение законодательно предписанных соответствующему уровню власти полномочий, в обязательном порядке имеющая результирующий выход, получателем которого выступает внешний для данного органа субъект (физические, юридические лица, органы власти).

1. Формирование первичного перечня функций (видов деятельности) ОИВ на основании собранных документов, содержащих указание или отсылку на закрепление соответствующей функции за обследуемым ОИВ.

В ходе работы с выбранным массивом документов, определяющих текущую функциональную модель деятельности ОИВ, формируется первичный перечень функций ОИВ.

2. Свод первичного перечня функций (видов деятельности) ОИВ. Свод полученных результатов осуществляется в форме следующей таблицы:

№	Формулировка функции ОИВ	Документ (с указанием статьи, пункта, раздела, иного индекса), устанавливающий, предписывающий или упоминающий данную функцию
1		
2		
...		

3. Приведенная выше таблица, заполненная в соответствии с вышеуказанными требованиями, представляется на согласование руководству ОИВ, который определяет и подтверждает точность отражения формулировок функции исходя из текстов документов, содержащих указание на закрепление соответствующей функции за обследуемым ОИВ.

4. Для определения деятельности, которая фактически осуществляется, но не получила отражение в документах, отражающих текущую функциональную модель деятельности ОИВ, необходимо проведение дополнительного исследования, проводимого в форме серии интервью руководителей ОИВ и их структурных подразделений. В ходе указанных интервью руководители ОИВ, их структурных подразделений указывают на максимально полный перечень внешних выходов из ОИВ, которые по их мнению результируют деятельность ОИВ.

Помимо внешних выходов для ОИВ, руководители ОИВ, их структурных подразделений опрашиваются на предмет указания получателей результирующей деятельности ОИВ выхода и конкретной сферы применения данного выхода. Однако, как правило, при фактическом определении выхода его получатель и сфера применения функции доопределяются автоматически.

5. На основании полученного списка данных (внешний выход, получатель и сфера применения) формулируется предварительный перечень видов деятельности, результатами которых выступают полученные в ходе интервьюирования внешние для ОИВ выходы – результаты. В случае, если формирование предварительного списка видов деятельности на основе информации полученной из интервьюирования руководителей ОИВ, их структурных подразделений, осуществляется экспертами-интервьюерами, формулировки разрабатываемыми ими даются с учетом требования синтаксического стандарта функций (см. Блок 2 методики функционального анализа)

Данная информация сводится в две таблицы (по результатам опроса руководителей ОИВ и руководителей структурных подразделений ОИВ) следующего вида:

№	Внешний выход	Получатель	Сфера применения	Формулировка вида деятельности
1				
2				
...				

6. Согласование полученных на основе собранной информации о выходах, результирующих деятельность ОИВ и его структурных подразделений с руководителями соответствующих организационных единиц.
7. Формирование сводного перечня функций (видов деятельности) ОИВ. Формирование сводного перечня осуществляется членами рабочей группы совместно с руководителями ОИВ и его структурных подразделений на основе свода в один трех списков, составленных на основе:
  - 1) анализа документов, отражающих функциональную модель ОИВ;
  - 2) представления о деятельности со стороны руководства ОИВ;
  - 3) представления среднего звена управления ОИВ.

Формирование сводного списка видов деятельности ОИВ осуществляется посредством устранения повторов отдельных формулировок.

### Этап 1.

#### Преобразование выделенных формулировок функций с учетом требований синтаксиса к написанию функций

Полученные на предыдущем этапе первичные формулировки должны быть приведены к единому синтаксическому стандарту. Собственно приведение формулировок к синтаксическому стандарту позволяет провести первичное «выбраковывание» формулировок «функций». Первым критерием для ликвидации «функции» становится невозможность переложить ее в требуемый синтаксический стандарт. Фактически, в этот момент, она распознается как «не функция» (это может быть декларацией намерений, установлением принципа, указанием на направление деятельности, целью или задачей организации, ее миссией, но не функцией). Вторым критерием «избыточности» становится появление большого количества функций – дублеров, которые до этого скрывались за полисемантическими и агрегированными формулировками функций из положений, либо перенесенными из отдельных норм законов и подзаконных актов.

Приведение к единому синтаксическому стандарту означает, что формулировки функций должны единообразно звучать, иметь единую «формулу записи». Для того, чтобы деятельность организации звучала в функциональной формулировке требуется соблюдение ряда правил:

- а. действие, которым описывается исполнение функции, должно использовать глагол или отглагольное существительное с минимально агрегированным значением. В качестве примера, следует указать, что к глаголам с максимально агрегированным значением относятся: «координирует», «содействует», «совершенствует», «взаимодействует». К глаголам с минимально агрегированным значением относятся: «вносит», «регистрирует», «выдает», «принимает».
- б. функция может описываться исключительно единственным действием, использование в формулировке функции перечисления глаголов (или отглагольных существительных) как однородных членов не допускается. В этом случае, рассматриваются либо две и более функции, либо указывается крайнее (или обобщающее действие) в процессуальной цепочке, выступающей фактически последовательностью операций по исполнению одной единственной функции.
- в. рассматриваемое действие исполняется исключительно самим ОИВ, без привлечения или последующего участия иных органов или организаций, исключение составляет возможность одновременного со-исполнения данного действия иным органом (в этом случае со исполнение и со исполнитель прямо указывается в функции ОИВ). В качестве примера, следует привести негативную практику указания в положениях исполнительных органов функций лицензирования отдельных видов деятельности, при том что фактически выдачу лицензий осуществляют подведомственные унитарные предприятия или учреждения.
- г. применяемое в формулировке действие выполняется на регулярной или по крайней мере на неоднократной основе. Требование регулярности (или неоднократности) действия выступает критерием отсева от множества функций деятельности органа реализуемой в форме «мероприятий».
- д. из формулировки функции должно быть однозначно идентифицируемы:

- выход<sup>1</sup> или результат исполнения функции. Как правило, в качестве результирующего выхода функции указываются документы (формуляры), государственный контроль или надзор, деятельность иного органа, статус (регистр), пр.
- внешний для данного ОИВ получатель результата, объект действия или контрагент рассматриваемого действия. В качестве получателя результата могут быть указаны категории лиц («лицензиаты», «инвалиды», «декларанты» и пр.), либо единичные конкретные получатели (конкретность определяется указанием на имя собственное получателя, например, Еврокомиссия). Как правило, единичными конкретными получателями выступают иные исполнительные органы, временные органы, международные организации.
- конкретная сфера применения функции. Это означает, что никакой иной орган, кроме того, который является настоящим держателем функции (если только он не указан как соисполнитель), не может подразумеваться в качестве потенциального исполнителя данной функции в этой предметной сфере. Как следствие, в формулировке функции не может указываться предельно обобщенные предметные сферы, как например, «здравоохранение», «национальная безопасность» и т.п., так как наверняка в сфере данных отношений деятельность анализируемого органа не единственна.

Существует определенное правило соотношения указанных элементов в формулировке функции. Как правило, результат исполнения функции, получатель результата и сфера применения функции редко совместно указываются в одной формулировке. Практика построения формулировок функции объемлется двумя вариантами:

1. Действие + результат действия (выход функции) + получатель результата (контрагент действия/объект действия);
2. Действие + результат действия + однозначно идентифицируемая сфера применения.

В последнем случае получатель результата не указывается поскольку функция распространяется на неограниченный круг лиц или его идентификация следует из характера действия, достигаемого результата и сферы применения.

Примером первого варианта может служить следующая формулировка функции: «производит контроль соблюдения лицензиатами лицензионных условий». Пример второго варианта - «осуществляет надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере массовых коммуникаций».

В ходе приведения формулировок к единому синтаксическому стандарту не только вскрываются формулировки функций, которые не могут быть отнесены к функциям вообще, но и существенно уменьшается число функций-дубликатов. Устранение дублирующих друг друга функций из единого списка достигается за счет применения правила - «один выход – одно действие» или, иными словами, «у двух различных функций не может быть общего выхода».

Еще одним важным требованием синтаксиса формулирования функций ОИВ является переформатирование видов деятельности (первичных формулировок функций), не имеющих предметно-специфичного содержания (действия) в универсальные функции ОИВ. К универсальным функциям относятся:

- функции государственного заказчика (проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ОИВ, иных государственных нужд в установленной сфере деятельности);
- функции распорядителя и получателя бюджетных средств (предусмотренных на содержание ОИВ и реализацию возложенных на ОИВ функций и задач);
- функции по приему граждан и формированию ответов на их обращения (организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения

<sup>1</sup> Выход функции – материальный или информационный продукт административного характера (действия, решения, правовые акты и пр.) или государственная услуга, являющиеся результатом выполнения функции и потребляемый внешними по отношению к ОИВ получателями .



устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный срок);

- функции по обеспечению мобилизационной подготовки ОИВ (и ОИВ находящихся в его ведении);
- функции по управлению государственной собственностью (в том числе подведомственными учреждениями и предприятиями).

В качестве примера, такой вид деятельности как «утверждение смет подведомственных органов и учреждений» следует рассматривать часть более общей формулировки «выполнение функций распорядителя бюджетных средств».

В ходе данного этапа осуществляются следующие действия:

1. Ознакомление руководства и аппарата ОИВ с общими требованиями к синтаксису функций;
2. Подготовка рабочей группой по проведению функционального анализа нового перечня функций с учетом установленных требований к синтаксису;
3. Свод результатов преобразования существующих формулировок функций. Свод результатов осуществляется на базе предыдущей таблицы, таким образом, чтобы напротив предыдущей формулировки функции, полученный в ходе работы с тестами документов, был представлен перечень формулировок, построенных на единой синтаксической основе:

№	Первичная формулировка функции ОИВ, выделенная из текстов документов	№	Формулировки функций, приведенные к единому синтаксическому стандарту
1		1.1	
		1.2	
		...	
2		2.1	
		2.2	
...		...	

4. Согласование преобразованных формулировок функций с руководителем ОИВ. Руководитель органа определяет и подтверждает полноту охвата новыми формулировками деятельности ОИВ, ранее представляемой в текстах соответствующих документов, точность и адекватность перенесения смыслов в новые формулировки.

## Блок 3:

# Алгоритм выделения избыточных и дублирующих функций

---

### Этап 1.

#### Исключение неисполняемых функций и внутренней деятельности

Несмотря на приведение первичного списка «функций» (видов деятельности) к единому синтаксису, полученные формулировки еще нельзя называть функциями органа исполнительной власти в полном смысле этого слова. Признание выявленных на предыдущих стадиях функционального анализа видов деятельности органа в качестве функций ОИВ происходит по ходу их проверки на избыточность.

1. Установление наличия осуществления указанного вида деятельности на практике.

Проверка осуществляется путем ответа представителей ОИВ на вопрос: «Осуществляется ли данная деятельность по факту?».

Если деятельность фактически не выполняется, функция подлежит ликвидации (исключению из положения об органе, исключению из иных нормативных правовых актов).

**Результат:** исключение из положений об ОИВ и иных нормативных правовых актов фактически не выполняемой деятельности.

2. Проверка наличия у соответствующего вида деятельности специфицированного выхода и внешнего по отношению к ОИВ получателя данного выхода.

Проверка осуществляется на основании информации, полученной в ходе первого блока функционального анализа по выделению и описанию деятельности органа исполнительной власти.

В случае отсутствия выхода или внешнего по отношению к ОИВ получателя данного выхода, деятельность подлежит исключению из положения об органе.

**Результат:** исключение из положений об ОИВ указаний на внутреннюю деятельность органа (исключение внутренних функций).

### Этап 2.

#### Группировка деятельности органа по критерию реализации властных полномочий

С целью последующей проверки функций ОИВ на избыточность, всю деятельность ОИВ целесообразно разделить на 2 основные группы: деятельность, связанную с реализацией властных полномочий и всю прочую деятельность.

Впоследствии, для каждой группы будут применены специфичные критерии проверки того, является ли деятельность органа государственной функцией, и не является ли данная функция избыточной.

1. Разделение всего перечня видов деятельности ОИВ на функции, связанные с реализацией властных полномочий и деятельность, не связанную с реализацией властных полномочий.

К функциям, связанным с реализацией властных полномочий относятся: контроль и надзор в отношении граждан и организаций, государственные услуги гражданам и организациям, непосредственно осуществляемая органом нормотворческая деятельность.

Результаты оформляются в форме таблицы:

№	Деятельность ОИВ «как есть»	Функции, связанные с реализацией властных полномочий	Деятельность не связанная с реализацией властных полномочий
1			
2			
...			

### Этап 3.

#### Проверка на избыточность функций, связанных с реализацией властных полномочий

1. Проверка на наличие нормативного обоснования осуществления функций, связанных с реализацией властных полномочий.

Проверка осуществляется путем ответа представителей ОИВ на вопрос: «Существует ли закрепление данной функции в нормативных правовых актах?». Для каждой подобной функции приводится указание на соответствующий нормативный правовой акт, статьи, абзацы и пункты, в которых закрепляется осуществление данной деятельности.

Внимание: При проверке функций на избыточность по признаку их закреплённости в нормативных правовых актах не допускается указание на Положение об исполнительном органе. Положение устанавливает факт уполномочивания исполнения функции данным исполнительным органом, но не разрешает факт установления исполнения функции вообще без относительно исполнения ее данным органом.

Результаты оформляются в форме таблицы:

№	Функции, связанные с реализацией властных полномочий	НПА, статья, пункт, абзац закрепляющие исполнение функции
1		
2		
...		

Если нормативное обоснование для осуществления функции отсутствует, функция подлежит ликвидации и исключению из положения об ОИВ.

**Результат:** ликвидация функций, связанных с реализацией властных полномочий, не имеющих нормативного обоснования.

2. Определение наличия возможностей для передачи функции какому-либо негосударственному субъекту (СРО, иные организации), который может взять на себя ответственность за установление и соблюдение вводимых функцией норм и правил, предоставление соответствующих услуг.

Проверка наличия таких возможностей осуществляется экспертно, либо в рамках взаимодействия рабочей группы по проведению функционального анализа с представителями ОИВ.

Результатом данного действия выступает таблица, группирующая прошедшие да настоящего пункта государственные функции следующим образом:

Функции, которые возможно передать на исполнение негосударственным организациям	Функции, которые невозможно передать на исполнение негосударственным организациям

3. Оценка целесообразности применения альтернативных механизмов достижения декларируемых целей для тех функций, которые невозможно передать на исполнение негосударственным организациям.

3.1. Проверка наличия иных (альтернативных) механизмов, с помощью которых могут достигаться цели, декларируемые функцией.

В качестве таких механизмов подразумевается частичное задействование негосударственной активности и инструментов, которые в совокупности с видоизмененным нормативным регулированием, контрольно-надзорной деятельностью или оказанием государственных услуг ведут к сокращению участия государственных органов в организации жизнедеятельности граждан и организаций.

При поиске таких механизмов, участие государственных органов в достижении целей, декларируемых функцией, может трансформироваться (от государственной услуги – к контролю или нормативному регулированию, от контроля – к нормативному регулированию с более узким полем контроля и т.д.).

Данная работа должна проводиться при тесном взаимодействии с представителями органов исполнительной власти для получения согласованной и адекватной оценки.

№	Функции, которые невозможно передать на исполнение негосударственным организациям	Декларируемая цель реализации функции	Альтернативные механизмы достижения целей
1			
2			
...			

**Результат:** сохранение функций, которые невозможно передать негосударственным субъектам и для которых отсутствуют альтернативные механизмы достижения декларируемых целей.

3.2. Оценка того, не повлечет ли применение альтернативных механизмов достижения декларируемых целей к невозможности осуществления иных государственных функций.

Данная работа должна проводиться при тесном взаимодействии с представителями органов исполнительной власти для получения согласованной и адекватной оценки.

**Результат:** в случае, если установлено, что применение альтернативных механизмов достижения целей, декларируемых функцией, приведет к невозможности осуществления других государственных функций, рекомендуется сохранить функцию как государственную.

3.3. Проверка наличия репрезентативных независимых исследований, подтверждающих эффективность применения альтернативных механизмов достижения целей, декларируемых функцией.

№	Функция	Декларируемая цель реализации функции	Альтернативные механизмы достижения целей	Исследование, авторы, год, объекты исследования	Краткие результаты исследования
1					
2					
...					

**Результат:** если такие исследования существуют, формируется рекомендация по реформатированию государственной функции, ведущему к сокращению участия государства в жизнедеятельности граждан и организаций.

**Результат:** если существующие исследования свидетельствуют об обратном – неэффективности применения найденных альтернативных механизмов – формируется рекомендация по сохранению функции как государственной.

**Результат:** если отсутствуют независимые и репрезентативные исследования, формируется рекомендация о проведении таких исследований с целью принятия решения о форме реализации целей, декларируемых функцией.

4. Оценка целесообразности передачи исполнения функции негосударственным организациям.

4.1. Оценка того, не повлечет ли передача государственных функций негосударственным субъектам к невозможности исполнения других государственных функций.

Данная работа должна проводиться при тесном взаимодействии с представителями органов исполнительной власти для получения согласованной и адекватной оценки.

**Результат:** в случае, если установлено, что передача государственных функций негосударственным субъектам приведет к невозможности осуществления других

государственных функций, формируется рекомендация по сохранению функции как государственной.

4.2. Проверка наличия репрезентативных независимых исследований, достаточных для того, чтобы признать передачу функции негосударственным субъектам эффективной и оправданной.

№	Функция	Исследование, авторы, год, объекты исследования	Краткие результаты исследования
1			
2			
...			

**Результат:** если таковые исследования существуют, формулируется рекомендация по передаче функции негосударственным субъектам.

**Результат:** если существующие исследования свидетельствуют об обратном формируется рекомендация по сохранению функции как государственной.

**Результат:** если отсутствуют независимые и репрезентативные исследования, формируется рекомендация о проведении таких исследований с целью принятия решения о передаче или сохранении государственной функции.

#### Этап 4.

#### Проверка на полноту описания и нормативно-правовой регламентации функций, связанных с реализацией властных полномочий

Полнота описания и нормативной регламентации осуществляется отдельно для:

- государственных услуг, контроля и надзора;
- нормотворческих функций.

1. Для государственных услуг, функций контроля и надзора определяется наличие или отсутствие норм, определяющих:
  - а) порядок осуществления (контроля, надзора) или предоставления (государственной услуги);
  - б) права граждан и организаций при реализации государственной функции;
  - в) порядок досудебного обжалования нарушения порядка осуществления или предоставления;
  - г) санкции для должностных лиц за нарушение порядка осуществления (контроля, надзора) или предоставления (государственной услуги).

№	Функция	Нормативный документ (наименование, реквизиты, статья, пункт, абзац), устанавливающий:			
		порядок осуществления (предоставления)	права граждан и организаций при реализации функции	порядок досудебного обжалования нарушения порядка	санкции для должностных лиц за нарушение порядка
1					
2					
...					

**Результат:** при отсутствии тех или иных норм, формируются рекомендации по совершенствованию описания и нормативно-правовой регламентации государственной функции.

**Результат:** при наличии всех вышеуказанных норм формируется рекомендация по сохранению государственной функции в существующем виде.

2. Для нормотворческих функций определяется наличие или отсутствие норм, определяющих:

- а) порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, утверждаемых органом исполнительной власти;
- б) наличие перечня СРО и иных общественных организаций, осуществляющих экспертизу проектам НПА, разрабатываемым и утверждаемым органом исполнительной власти.

№	Функция	Нормативный документ (наименование, реквизиты, статья, пункт, абзац), устанавливающий:	
		порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов, утверждаемых органом исполнительной власти	наличие перечня общественных организаций, осуществляющих экспертизу проектам НПА, разрабатываемым и утверждаемым ОИВ
1			
2			
...			

**Результат:** при отсутствии тех или иных норм, формируются рекомендации по совершенствованию описания и нормативно-правовой регламентации государственной функции.

**Результат:** при наличии всех вышеуказанных норм формируется рекомендация по сохранению государственной функции в существующем виде.

## Этап 5.

### Проверка на избыточность деятельности ОИВ, не связанной с реализацией властных полномочий

1. Исключение из рассмотрения видов деятельности ОИВ, не являющихся функциями, и представляющих взаимодействие с иными органами исполнительной власти

1.1. Выделение видов деятельности ОИВ, получателем результата по которым являются другие ОИВ.

Проверка осуществляется на основании информации о получателях выходов, полученной в ходе первого блока функционального анализа по описанию деятельности органа исполнительной власти.

1.2. Проверка того, относится ли деятельность, получателями по которой выступают иные ОИВ, к сфере специальной компетенции органа исполнительной власти.

Проверка осуществляется посредством ответа на вопрос «Направлена ли данная деятельность на выполнение целей и задач (миссии/назначения) ОИВ?».

**Результат:** если деятельность не направлена на выполнение целей и задач (миссии/назначения) ОИВ, она признается одним из видов взаимодействия обследуемого ОИВ с другими ОИВ и формируются рекомендации по исключению ее из положения об ОИВ в качестве функции.

2. Проверка юридической невозможности осуществления деятельности организациями, не являющимися органами исполнительной власти.

Осуществление деятельности негосударственной организацией признается невозможным в том случае, если потенциально будет иметь место юридическая недействительность результата осуществления деятельности.

**Результат:** если юридически невозможно осуществление деятельности не органами исполнительной власти, формируется рекомендация по сохранению данной деятельности в качестве функции ОИВ.

3. Проверка наличия политической ответственности за осуществление деятельности, не связанной с реализацией властных полномочий.

Проверка может быть осуществлена посредством ответа на вопрос: «Повлечет ли отказ от осуществления данной функции решение представительного органа о недоверии ОИВ (Правительству в целом) и/или некомпетентности ОИВ?»».

**Результат:** в случае, если политическая ответственность за осуществление деятельности наличествует, формируется рекомендация по сохранению данной деятельности в качестве функции ОИВ.

4. Оценка того, не повлечет ли отказ от выполнения деятельности, не связанной с реализацией властных полномочий, невозможность исполнения каких-либо иных государственных функций.

Данная работа должна проводиться при тесном взаимодействии с представителями органов исполнительной власти для получения согласованной и адекватной оценки.

**Результат:** в случае, если установлено, что отказ от выполнения деятельности приведет к невозможности осуществления других государственных функций, формируется рекомендация по сохранению данной деятельности в качестве функции ОИВ.

**Результат:** в случае, если установлено, что отказ от выполнения деятельности не влияет на возможность осуществления других государственных функций, формируется рекомендация об исключении деятельности из положения ОИВ в качестве функции (если до этого она была записана как функция).

## Этап 6.

### Проверка на возможность применения механизмов аутсорсинга для функций, не связанных с реализацией властных полномочий

На данном этапе осуществляется анализ всех функций, не связанных с реализацией властных полномочий, за исключением функций, передача исполнения которых негосударственным организациям повлечет факт их юридической недействительности.

1. Проверка на наличие использования в ходе реализации функции секретной информации.

Проверка осуществляется на основе информации представителей ОИВ.

**Результат:** если установлена необходимость использования в ходе реализации государственной функции секретной информации, формируется рекомендация о неприменении механизмов аутсорсинга при исполнении функции.

2. Проверка на возможность передачи выполнения функции (но не ответственности за ее исполнение) негосударственными структурами.

Проверка осуществляется посредством ответа на вопрос «Существуют ли аналогичные рыночные услуги?»».

**Результат:** в случае наличия на рынке аналогичных услуг формируется рекомендация о выполнении функции с помощью механизма аутсорсинга.

## Этап 7.

### Проверка на наличие нормативного обоснования осуществления функций, не связанных с реализацией властных полномочий

В ходе реализации этапа заполняется таблица следующего вида:

№	Функция	Нормативный документ (наименование, реквизиты, статья, пункт, абзац), устанавливающий исполнение функции
1		
2		

...		
-----	--	--

**Результат:** в случае, если нормативное обоснование осуществления государственных функций, не связанных с реализацией властных полномочий отсутствует, либо является недостаточным, формируется рекомендация по внесению изменений в нормативную правовую базу по закреплению данной функции.

**Внимание:** наличие или достаточность обоснования исполнения функций, не связанных с реализацией властных полномочий, устанавливается фактом тождественности (семантической близости) формулировки функции и формулировки в тексте нормативного правового акта.

## Этап 8.

### Ликвидация дублирующих функций

1. Формирование полного перечня всех функций специальной компетенции всех рассматриваемых органов исполнительной власти.

В данный перечень не включаются функции общего типа (функции государственного заказчика, распорядителя бюджетных средств, функции управления собственностью, функции по приему граждан и ответу на их заявления, функции мобилизационной подготовки).

В перечень включаются только функции ОИВ, прошедшие проверку на избыточность.

2. Формирование списка семантически и предметно общих формулировок.

В данный список включаются функции близкие друг другу по своему звучанию и содержанию. Исходя из единства правил синтаксического описания государственных функций критерием близости является семантическая близость формулировок.

В ходе реализации действия заполняется таблица следующего вида:

№	Функция	Потенциально дублирующая функция №1	Потенциально дублирующая функция №...
1			
2			
...			

3. Выделение владельцев дублирующих функций..

Для каждой пары (группы) семантически и предметно близких функций, определяются владельцы данных функций – органы исполнительной власти их осуществляющие.

В ходе реализации действия заполняется таблица следующего вида:

№	Функция	Потенциально дублирующая функция №1	Потенциально дублирующая функция №...
1			
Владелец функции			
2			
Владелец функции			
...			

4. Определение соответствия функций-аналогов целям и задачам (миссии) органов исполнительной власти – владельцев данных функций.

С целью получения согласованных и непротиворечивых оценок, данную работу целесообразно проводить при тесном участии представителей всех ОИВ, выполняющих дублирующие функции.



№	Функция	Потенциально дублирующая функция №1	Потенциально дублирующая функция №...
1			
Владелец функции			
Цели и задачи владельца функции			
2			
Владелец функции			
Цели и задачи владельца функции			
...			

**Результат:** в случае, если по результатам обсуждения с ОИВ – владельцами близких по формулировкам функций выявлено, что предметная сфера и содержание данных функций различны, формируются рекомендации по уточнению формулировок данных функций.

**Результат:** если функции признаны дублирующими друг друга, на основании информации о степени соответствия дублирующих функций целям и задачам органов исполнительной власти формируется рекомендация о сохранении функции за каким-либо одним ОИВ и ликвидации соответствующих дублирующих функций у других ОИВ.