МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 354

Аскеров А. А.[1]

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ НА ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ И КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Аннотация. В статье анализируются проблемы преодоления административных барьеров, рассматриваемых как одна из ключевых причин, сдерживающих процесс совершенствования системы государственного и муниципального управления в РФ

Ключевые слова: административные барьеры, эффективность государственного и муниципального управления, повышение качества оказания публичных услуг

Askerov A. A.

ADMINISTRATIVE BARRIERS AS AN OBSTACLE TO INCREASING THE AVAILABILITY AND QUALITY OF PUBLIC SERVICES

Abstract. The article analyzes the problem of overcoming administrative barriers, considered as one of the key reasons hindering the process of improving the system of state and municipal government in the Russian Federation

Keywords: administrative barriers, efficiency of state and municipal management, improving the quality of public services

Преодоление административных барьеров поставлено во главу угла в ходе реализации административной реформы, проводимой в последние годы в России. В целях реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 2003 года, касающихся проведения административной реформы, направленной на исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, была образована комиссия по осуществлению данной реформы. Комиссия для выполнения возложенных на нее задач обеспечивает проведение анализа функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, а также федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральными казенными предприятиями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, в том числе на предмет их избыточности, дублирования и предельной численности работников; рассматривает предложения об упразднении избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и о ликвидации дублирования функций федеральными органами исполнительной власти. В результате работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы, был осуществлен анализ более 5000 функций, исполняемых федеральными органами исполнительной власти. При этом каждая пятая функция признана избыточной, кроме того, 8 процентов являются дублирующими, а 15 процентов требуют уточнения. [1]

Основываясь на положениях Указов Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», а также на анализе Правительственной комиссией по проведению административной реформы функций федеральных органов исполнительной власти принята следующая типология функций органов исполнительной власти:

[1] Аскеров Аскер Айдын Оглы, магистрант Северо-Кавказского института – филиала РАНХиГС при Президенте РФ
Askerov Asker, undergraduate, The North Caucasus institute – branch of RANEPA

- функции по принятию нормативно-правовых актов;
- функции по контролю и надзору;
- функции по управлению государственным имуществом;
- функции по оказанию государственных услуг.

Одними из ключевых функций в данной классификации являются функции по оказанию государственных услуг, рассматриваемые как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Среди специалистов нет единого мнения по определению понятия «государственная услуга». С началом административной реформы начались дискуссии по поводу правовой конструкции «государственные услуги», разделения государственных услуг и функций органов исполнительной власти. [2] Категория государственных услуг проистекает из государственных функций, исходя из того, что все основные направления деятельности государства – это его функции. [3] С точки зрения толкования, термин «услуга» означает действие, приносящее пользу, помощь другому, таким образом, государственная услуга должна быть направлена на содействие органами власти гражданам и организациям в удовлетворении их потребностей, подкрепленных конституционными и гражданскими правами.

Функции исполнительных органов власти по оказанию государственных услуг характеризуются неотделимостью результата от деятельности по оказанию государственной услуги. Так как именно результат является одним из критериев качества оказания услуг. Также отличительным признаком функции по оказанию государственных услуг от остальных функций органов власти является направленность на благо, наличие субъективного интереса получателей услуг не только в полезных свойствах такой деятельности, но и в положительном (благоприятном) результате, при этом результат может быть как материальным, так и нематериальным. По мнению А.Ф. Ноздрачева, Л.К. Терещенко, государственная услуга рассматривается как добровольное или обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента. [4] Это определение дано в широком смысле и охватывает не только область правоотношений, возникающих при предоставлении и получении государственных услуг, но и правоотношений, возникающих в процессе контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти. Деятельность по предоставлению услуг направлена на реализацию прав и интересов граждан, а контрольно-надзорные функции направлены на обеспечение правопорядка и соблюдение гражданами и юридическими лицами установленных обязанностей. В соответствие с Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Исходя из данного положения, раскрывающего сущность контрольно-надзорной функции, необходимо отметить, что именно реализация указанных действий органами исполнитель-

ной власти рассматривается как обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица (клиента) с органом исполнительной власти или его должностным лицом (агентом), в результате которого происходит изменение прав, ресурсов, полномочий клиента. В основу определения государственной услуги лег заявительный порядок обращения за ней, закрепленный в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», как деятельность по реализации функций органов, предоставляющих государственные услуги, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Данное в законе определение не позволяет разграничить государственные услуги от иных функций органов власти, очевидно, что контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти также осуществляется по заявлению граждан и организаций. Так, выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам осуществляется в заявительном порядке. При этом лицензионная и разрешительная деятельность отнесена к контрольно-надзорным функциям органов власти. [5]

В правоприменительной практике возникают проблемы разграничения государственных функций и услуг, формирования реестров государственных услуг, разработки административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). В процессе административной реформы, и уже с появлением правовой категории «государственные услуги» у органов исполнительной власти возникали сложности с отнесением той или иной деятельности органа власти к государственным функциям или услугам. На основе анализа правоприменительной практики, действующего понятийного аппарата и сущностной характеристики государственных услуг в качестве государственной услуги предлагается считать деятельность, осуществляемую уполномоченными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами местного самоуправления непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения либо иные организации, направленную на реализацию прав и удовлетворение потребностей заявителей в порядке, установленном законодательством.

Практическое осуществление полномочий по предоставлению государственных услуг и реализация права на получение государственных услуг требует уточнения вопроса их классификации. Развернутая классификация государственных услуг, основанная на различных критериях, предложена Л.В. Бесчастновой, классифицирующей услуги: по ведомственной принадлежности субъекта, оказывающего государственную услугу; по сложности мониторинга результатов оказания государственной услуги; в зависимости от типологии потребностей (физические, духовные; личные государственные услуги, общественные (социальные услуги)); в зависимости от причины обращения за государственной услугой (вынужденные и добровольные) и другие. [6] Государственные услуги могут быть классифицированы по следующим основаниям:

1) По субъектам получения услуг. Принято выделять две группы субъектов получения государственных услуг – физические и юридические лица. Принимая во внимание предложенную Ю.А. Тихомировым классификацию публичных услуг можно выделить два вида государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти: [7]

- услуги для граждан (выдача личных документов, оформление и выдача приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, проведение добровольной государственной дактилоскопической регистрации граждан РФ);
- услуги для предпринимателей и юридических лиц (предоставление технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, консультирование по налогообложению.).

2) По характеру услуги принято классифицировать на элементарные, которые осуществля-

ются одной организацией или органом власти (например, выдача архивной справки), и составные, которые включают несколько элементарных услуг, например услуги предоставляемые в МФЦ. Независимо от субъекта получения услуги ее характеристика как элементарной или составной сохраняется. Для предоставления составных услуг возникает необходимость межведомственного взаимодействия органов власти, для получения результата услуги.

3) С точки зрения способа предоставления государственные услуги можно классифицировать как традиционные и электронные. Традиционные способы предоставления услуг требуют непосредственного взаимодействия получателей услуг с органами, оказывающими услуги. И электронные услуги, которые могут оказываться без непосредственного контакта с должностными лицами, с помощью информационных сетей общего пользования, в частности через единый портал государственных услуг.

4) Наиболее распространенной является классификация государственных услуг в зависимости от сферы их реализации: информационные, образовательные, медицинские, коммунальные, финансовые и другие услуги. Также выделяют государственные услуги, предоставляемые в трех основных сферах государственного управления: экономической; социально-культурной; сфере охраны и защиты безопасности личности, общества и государства.

Следует отметить, что терминологическая неразработанность понятия «государственная услуга», отсутствие законодательного закрепления четких юридических формулировок его определения, приводит к сложностям в правоприменительной практике с отнесением той или иной деятельности органа власти к государственным функциям или услугам, когда необходимо сформировать реестры государственных услуг, разработать административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Сказанное выше является весьма актуальным для определения путей совершенствования законодательства РФ в условиях, когда ряд постановлений Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ синонимизируют понятия «услуга» и «функция». Не менее актуальной в условиях становления инновационной модели государственности в РФ становится задача снижения административных барьеров в сфере функционирования системы государственного и муниципального управления. Такие факторы как избыточное администрирование, недостаточное качество предоставления государственных услуг, несовершенство контрольно-надзорных и разрешительных функций органов власти препятствуют развитию предпринимательства, снижают инвестиционную привлекательность, что в конечном итоге затрудняет динамичное развитие отечественной экономики. Решению этой задачи всегда придавалось большое значение, однако в последнее время работа в этом направлении приобрела еще более масштабный характер.

Для снижения административных барьеров необходимо принимать как общесистемные меры, направленные на совершенствование административных механизмов государственного регулирования экономики, так и меры отраслевого характера, связанные с решением проблем, существующих в различных сферах экономической деятельности. [8] К общесистемным мерам относятся совершенствование механизмов лицензирования и аккредитации, внедрение саморегулирования и расширение использования для допуска на рынок уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности, оптимизация осуществления контрольных функций и предоставления государственных услуг, а также ряд иных мер. К числу проблем действующей системы лицензирования относятся такие как: необоснованная сложность процедур, тотальный характер и необходимость продления лицензии, никак не связанная с изменением реальных условий осуществления подконтрольной деятельности. Минэкономразвития России проделана значительная работа по дальнейшему сокращению перечня лицензируемых видов деятельности, введению бессрочного действия лицензий, переводу государственных услуг по лицензированию в электронную форму. В то же время, отказываясь от лицензирования отдельных видов деятельности, необходимо использовать более мягкие и эффективные механизмы регулирования, обеспечивающие компетентность и ответственность предпринимателей

и представителей отдельных профессий. В этих целях осуществляется совершенствование и расширение применения институтов аккредитации. В этом направлении проведена серьезная работа, внесены в Правительство РФ проекты концепции и плана мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации, а также проект соответствующего Указа Президента РФ, предусматривающего, в том числе, создание единого органа по аккредитации. В целях дальнейшего развития механизмов саморегулирования в отдельных сферах экономической деятельности в настоящее время проводится анализ практики применения законодательства в этой области, по результатам которого планируется разработать предложения по дальнейшему переходу от государственного контроля (надзора) к механизмам саморегулирования. [9]

За последнее время многое было сделано в целях упорядочения и оптимизации контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. Минэкономразвития РФ проведён анализ масштабов такой деятельности, в том числе на основе данных о согласовании с органами прокуратуры внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства. В целях дальнейшего снижения административного бремени на предпринимателей Минэкономразвития России выступило с инициативой заменить денежные штрафы за незначительные нарушения на предупреждения. Соответствующий закон (№ 239-ФЗ) [10] уже принят и вступил в силу с 13 августа 2010 г. Очень важно, что вынесение данной меры наказания становится для органов контроля обязательной мерой, тогда как раньше ее применение целиком и полностью зависело от доброй воли проверяющего. Также стоит отметить, что указанным законом впервые установлена административная ответственность должностных лиц органов контроля за конкретные грубые нарушения Закона о контроле. Перед Минэкономразвития России встал вопрос о разработке методики оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов и внесении изменений в более чем 50 федеральных законов в целях приведения их в соответствие с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. [11] В то же время Правительство РФ не должно ограничиваться мерами, связанными с упрощением процедур ведения бизнеса. Чрезвычайно важным является создание условий для стимулирования начала реализации новых бизнес-проектов. Доказал свою эффективность механизм уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности, в тех сферах, где это допускается.

Довольно часто приходится сталкиваться со случаями, когда проекты нормативных правовых актов разрабатываются без учета необходимости создания благоприятной среды для ведения предпринимательской деятельности. Как правило, это связано с возложением на бизнес дополнительных расходов, необоснованным усложнением контрольных процедур, созданием новых административных барьеров. Эффективнее выявлять избыточные административные ограничения до принятия акта, чем устранять их в последующем. Для предотвращения принятия таких нормативных правовых актов в Минэкономразвития России ведется работа по организации оценки регулирующего воздействия, которая осуществляется при активном взаимодействии с бизнес-сообществом, регламентируется процесс оценки и при разработке соответствующих методик используется передовой зарубежный опыт.

Одной из важнейших задач является регламентация порядка предоставления услуг, для решения которой ведется работа по принятию административных регламентов. К началу 2012 года утверждено 540 административных регламентов услуг (функций) федеральных органов исполнительной власти. На региональном и муниципальном уровнях утверждены более 9700 и 20000 административных регламентов соответственно. [12] Разработка и утверждение административных регламентов позволяет систематизировать полномочия органов власти, упорядочить административные процедуры, а в отдельных случаях исключить избыточные действия. Административный регламент включает в себя «стандарт государственной услуги», который закрепляет условия предоставления государственной услуги (сроки, документы, порядок предоставления), а также предусматривает механизм персональной ответственности должнос-

тных лиц и возможность досудебного обжалования их действий (бездействий). Результаты проведенных мониторингов свидетельствуют о том, что внедренные административные регламенты выполняют основную задачу – позволяют описать, а в отдельных случаях упростить административные процедуры.

Необходимо завершить наполнение Сводного реестра государственных и муниципальных услуг (функций), который является информационной основой размещения информации о государственных и муниципальных услугах, а также об органах, предоставляющих указанные услуги, на Едином портале государственных услуг в сети Интернет (www.gosuslugi.ru), на котором уже зарегистрировалось более 360 тыс. граждан, а среднее количество посещений в месяц превышает 600 тыс. [13] Зарегистрированные пользователи единого портала имеют возможность отправлять в электронной форме заявления на получение более 50 государственных услуг, предоставляемых 18 федеральными органами исполнительной власти.

Важной задачей является организация предоставления услуг по принципу одного окна, в том числе путем создания многофункциональных центров (МФЦ). Граждане могут получить услуги по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах, действующих в большинстве регионов РФ. Уже более 15 млн. человек по всей стране получали хотя бы раз услуги в многофункциональных центрах. По опросам, около 90% довольны их работой. По данным на 01 апреля 2014 г. по всей России создано 1155 МФЦ в районных центрах, 1929 дополнительных офисов в небольших населенных пунктах. Доля охвата населения страны составила 41,32%. Целевой показатель в 2014 году составил 40%, а в 2015 году – 90%. К концу 2015 года количество МФЦ должно было достичь 2732. [14] Кроме того, с целью стимулирования чиновников качественно, эффективно и в срок выполнять свои обязанности, вводится административная ответственность должностных лиц за несоблюдение административных регламентов в виде штрафов от 3 до 10 тыс. руб. Благодаря этому закону жалобы граждан и предпринимателей на некачественное предоставление госуслуг будут оперативно рассматриваться под контролем органов прокуратуры. Результаты работы МФЦ демонстрируют сокращение сроков получения государственных услуг, снижение межведомственной волокиты, достигается существенный антикоррупционный эффект за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников. МФЦ позволяет минимизировать расходы на обеспечение условий качественного, доступного и комфортного получения государственных и муниципальных услуг в соответствии с утвержденными административными регламентами и заключенными между органами власти соглашениями.

Важной и болезненной проблемой является оказание так называемых «сопутствующих» платных услуг организаций, как правило, подведомственных государственным или муниципальным органам, результат которых необходим при обращении за государственными услугами (это уже стало своеобразным «направлением бизнеса» при госорганах). Это та ситуация, когда для получения собственно государственной услуги заявитель вынужден обратиться в организацию, которая за деньги (по договору) предоставит справку, проведет экспертизу, окажет другие «необходимые» услуги.

Большое внимание в своей работе Правительство РФ уделяет мерам, связанным со снижением административных барьеров в конкретных сферах общественных отношений. [15] К таким сферам относятся земельно-имущественные отношения, строительство, сельское хозяйство, внешнеторговая деятельность, образование, здравоохранение, транспорт, промышленное производство, миграция, рыболовство, природопользование, налоговое администрирование, регистрация юридических лиц и другие. Так, например, в сфере регистрации юридических лиц предлагается законодательно закрепить возможность подачи заявления о внесении данных в единый государственный реестр юридических лиц, засвидетельствованного электронной подписью без нотариального свидетельствования её подлинности; установить порядок исправления технических ошибок, исключающий процедуры повторной подачи документов для

государственной регистрации юридического лица; уточнить перечень оснований для отказа в государственной регистрации, вводящий запрет на проведение юридической экспертизы предоставленных документов. [16]

Работа по снижению административных барьеров касается целого ряда направлений и может быть эффективной только при условии скоординированности действий всех участвующих в ней федеральных органов исполнительной власти. Для того, чтобы надлежащим образом спланировать эту работу на ближайшую перспективу, обеспечить ее системность, Министерство экономического развития РФ выступило с инициативой принятия Концепции совершенствования государственного управления. Такая инициатива была поддержана Правительством РФ, разработка Концепции осуществляется Министерством с привлечением представителей экспертного и бизнес сообщества. На протяжении 2011-2015 годов реализована и оценена эффективность принятых решений, а также подготовлены предложения и начата реализация мероприятий связанных со снижением административных барьеров во всех сферах экономической деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/admreform/doc1076313584188
2. Морозова Е.В. Понятие государственной услуги: правовые аспекты // Право и государство: теория и практика». – 2009. – №5 – С. 21.
3. Талапина Э.В. Новые институты административного права // Государство и право. – 2006. – №5. – С. 14.
4. Ноздрачев А.Ф., Терещенко Л.К. Концепция законодательного регулирования стандартов государственных услуг // Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – М.: Инфра-М, 2006. – С. 286.
5. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2009. – № 26. – Ст. 3167.
6. Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук. – С. 44 – 60.
7. Тихомиров Ю.А., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. – 2005. – №3. – С. 19.
8. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. Москва. Издательство Статут. 2011 – С. 41.
9. Виговский Е.В. Административные барьеры. Удостоверение полномочий // Административное право. 2010. № 4 – С. 32.
10. ФЗ от 18 июля 2011 года № 239-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения автономных учреждений» http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=law;n=116980
11. ФЗ РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html
12. http://ar.gov.ru/citizen/state-services/
13. http://ar.gov.ru/citizen/
14. http://ar.gov.ru/citizen/mfc/
15. Калмыкова А.В., Терещенко Л.К. Административные барьеры в российской экономике: понятие и пути снижения // Право и экономика. № 7. Москва. Издательство Юстицинформ. 2011. – С. 27.
16. Доклад Министра экономического развития РФ Э.С. Набиуллиной по вопросу «Снижение административных барьеров как фактор экономического роста» // http://www.nisse.ru/business/article/article_1541.html?effort=1