

Библиотека Центра анализа деятельности
органов исполнительной власти

Государственный университет – Высшая школа экономики
Институт государственного и муниципального управления

Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009

 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Москва, 2010

УДК 351
ББК 67.401

Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009.
Коллектив авторов. – М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2010. –144 с.

ISBN 978-5-7598-0779-7

Данная публикация представляет собой краткий презентационный вариант избранных результатов проекта «Исследование и анализ применения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг», выполненного Институтом государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школой экономики по заказу Министерства экономического развития в 2009 г.

В состав публикации включены авторские материалы аналитического отчета, подготовленные сотрудниками и экспертами ИГМУ ГУ-ВШЭ Е.В. Берездивиной, С.Б. Датиным, А.А. Деревсковым, А.Б. Жулиным, О.С. Ивановой, А.А. Карабчуком, А.В. Клименко, А.А. Костырко, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко, С.М. Плаксиным, А.Е. Сарватгиновым, Е.А. Семионовой, Л.Х. Синятуллиной, А.В. Чаплинским, В.А. Январевым.

Составители публикации: А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, С.М. Плаксин

В осуществлении «контрольных закупок», проведении экспертных обсуждений и аналитическом обобщении их результатов в рамках проекта принимали участие:

- коллектив экспертов Центра гражданского анализа и независимых исследований (г. Пермь) и Института национального проекта «Общественный договор» (г. Москва) под руководством С.Г.Маковецкой, в составе В.А.Гладких, К.В. Демаковой, Д.А. Мусина, С.В. Пономарева, Д.М.Сорк, К.А. Сулимова, А.Ю.Чабановой;
- коллектив экспертов фонда «Деловая перспектива» (г. Москва) в составе Д.В. Крыловой, Д.М. Куцина;
- коллектив экспертов Международного Фонда поддержки социогуманитарных исследований и образовательных программ «Интерсоцис» (г. Санкт-Петербург) под руководством С.М. Сноповой.

В работе приводятся некоторые результаты Всероссийского мониторинга административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), проведенного в 2009 году: оценка процесса регламентации на уровне федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, анализ практики применения административных регламентов и результаты юридического анализа административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, отобранных для мониторинга.

ISBN 978-5-7598-0779-7

© Институт государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Инвентаризация административных регламентов	9
1.1 Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти.....	9
1.2 Регламентация контрольно-надзорных полномочий.....	15
1.3 Распространение регламентов на уровне субъектов Российской Федерации.....	18
2. Анализ практики применения регламентов.....	21
2.1 «Полевые исследования» («контрольные закупки»).....	21
2.2 Экспертные обсуждения проблем исполнения государственных функций.....	35
2.3 Экспертные обсуждения с государственными служащими.....	40
3. Юридический мониторинг административных регламентов	48
3.1 Правовые основания.....	52
3.2 Межведомственные и межуровневые взаимодействия.....	56
3.3 Участие подведомственных организаций.....	58
3.4 Возмездность юридически значимых действий.....	62
3.5 Использование учетных процедур и информационных систем.....	64
3.6 Базовые параметры административного регламента.....	66
Некоторые выводы.....	71
Приложение 1. Перечень административных регламентов Мониторинга-2009.....	75
Приложение 2. Результаты мониторинга административного регламента (пример).....	84

ВВЕДЕНИЕ

Всероссийский мониторинг административных регламентов ежегодно проводился Институтом государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школой экономики по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации в 2008 и 2009 годах.

Исследование 2008 года представляло собой первую попытку комплексного осмысления последствий внедрения административных регламентов. При этом задача ставилась максимально широко, и потому перечень направлений исследования включал в себя несколько компонентов:

1) формальная, юридическая оценка процесса регламентации, включающая в себя:

- инвентаризацию принятых административных регламентов федеральными органами исполнительной власти (к 2008 году была остро осознана необходимость оценить промежуточные итоги двух лет активного развития регламентации, понять количественные результаты работы, оценить процедуры разработки регламентов);
- юридический мониторинг административных регламентов, призванный определить насколько полно в утвержденных текстах соблюдаются требования к структуре и содержанию административных регламентов;

2) независимая экспертная оценка проблем исполнения государственных функций и возможностей их решения посредством регламентации, предполагающая:

- экспертное обсуждение уже принятых административных регламентов;
- экспертное обсуждение проектов административных регламентов;

3) оценка полноты внедрения административных регламентов на практике, предусматривающая:

- проведение анонимных «контрольных закупок» результатов исполнения государственных функций;
- обследование точек предоставления государственных услуг и опрос получателей в точках предоставления государственных услуг с точки зре-

ния соблюдения стандартов обслуживания, предусмотренных административными регламентами;

4) оценка восприятия административных регламентов со стороны государственных служащих;

5) общая оценка качества государственного управления, состоящая из работ по:

- мониторингу сайтов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с точки зрения готовности к электронному взаимодействию;

- проведению общероссийского опроса населения о качестве и доступности государственных услуг.

В целом мониторинг 2008 года констатировал завершение первого экстенсивного этапа регламентации на уровне федеральных органов исполнительной власти. С одной стороны, была получена позитивная оценка процесса регламентации со стороны получателей государственных услуг, самих государственных служащих, независимых экспертов. Одновременно мониторинг 2008 года выявил существенные пробелы во внедрении административных регламентов в практику государственного управления, а также существенные ограничения в возможностях решения проблем исполнения государственных функций посредством регламентов. Полные результаты мониторинга административных регламентов 2008 года опубликованы в издании «Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов», Гос. ун-т – Высшая школа экономики; Институт государственного и муниципального управления. – М.: Изд. Дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2009, а также в статьях Клименко А.В., Жулин А.Б. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, №1; Январев В.А., Семионова Е.А. Оценка государственными служащими результатов внедрения и исполнения административных регламентов федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, №2; Январев В.А., Семионова Е.А. Воздействие регламентации деятельности органов власти на эффективность исполнения ими государственных функций (по результатам опроса государственных служащих) // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, №3.

Если цель Всероссийского мониторинга административных регламентов в 2008 г. (далее - Мониторинг-2008) состояла в максимально полном охвате вопросов регламентации (как с точки зрения методов и направлений исследований), так и с точки зрения базы исследования, например, для юридического анализа были отобраны 82 административных регламента, что составляло приблизительно 1/3 от всех регламентов федеральных органов исполнительной власти; были обследованы 1340 точек предоставления го-

сударственных услуг, проведена 671 контрольная закупка, а объем выборки для общероссийского опроса составил 30 тыс. человек), то Всероссийский мониторинг административных регламентов в 2009 г. (далее - Мониторинг-2009) был ориентирован на менее масштабное, но более глубокое исследование отдельных вопросов.

Так, приоритетными проблемными вопросами Мониторинга-2009 стали:

- оценка состояния регламентации контрольно-надзорных полномочий в связи с вступлением в силу Федерального Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294 – ФЗ;
- оценка качества регламентов государственных услуг, подлежащих переходу к предоставлению в электронном виде в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р;
- оценка перспектив перехода от взаимодействия между органом власти и заявителем к межведомственному взаимодействию (в том числе электронному) органов власти по поводу обращения заявителя в один из них.

Кроме того, ставились задачи инвентаризации административных регламентов и сохранения преемственности между мониторинговыми исследованиями 2008 г. и 2009 г.

В качестве основных направлений Мониторинга-2009 были выбраны следующие:

- оценка уровня проникновения регламентации в деятельность федеральных органов исполнительной власти, в том числе в части регламентации контрольно-надзорных полномочий;
- проведение юридического анализа административных регламентов, отобранных для мониторинга;
- экспертная оценка полноты решения проблем исполнения государственных функций путем регламентации;
- исследование практики исполнения административных регламентов с использованием анонимных «контрольных закупок»;
- оценка восприятия административных регламентов со стороны государственных служащих;
- оценка распространенности регламентации на уровне субъектов Российской Федерации;

- разработка системных документов, во-первых, по мониторингу регламентации, а во-вторых, по обеспечению перехода к электронному межведомственному взаимодействию.

По разным направлениям исследования в соответствии с проблемными вопросами в Мониторинг-2009 было включено различное число административных регламентов:

- была проведена инвентаризация всех административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, принятых на момент завершения Мониторинга (2 декабря 2009 г.);

- на основании результатов запроса по органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также по результатам анализа баз данных нормативно-правовых актов и сайтов региональных администраций был проведен экспресс-анализ распространенности регламентов на уровне субъектов;

- для более глубокого анализа был отобран 41 административный регламент 22 федеральных органа исполнительной власти, в том числе 14 (из 20) утвержденных регламентов государственных услуг, подлежащих переводу в электронный вид, 12 регламентов исполнения контрольно-надзорных полномочий, 6 регламентов для оценки возможностей межведомственного взаимодействия, 3 регламента наиболее массовых социально-значимых услуг для обеспечения преемственности результатов.

По каждому из отобранных для Мониторинга-2009 регламентов был проведен юридический анализ текста регламента (приблизительно по 29 параметрам), по 36 регламентам прошли экспертные обсуждения, по 35 – обсуждения с государственными служащими, а по 14 регламентам проведено в общей сложности 117 полных контрольных закупок (в ходе которых практика исполнения регламента оценивалась по 47 параметрам).

Полный список административных регламентов, включенных в Мониторинг-2009, с указанием использованных инструментов исследования по каждому из них, приводится в Приложении 1.

В первом разделе брошюры приводятся результаты инвентаризации административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, оценивается уровень проникновения регламентации на федеральном уровне, полнота регламентации контрольно-надзорных полномочий, проводится экспресс-оценка распространенности регламентов на уровне субъектов Российской Федерации.

Второй раздел посвящен анализу практики применения административных регламентов – результатам анонимных контрольных закупок, оценке регламентов с позиции независимых экспертов и самих государственных служащих.

Третий раздел содержит основные выводы юридического анализа административных регламентов, включенных в сферу мониторинга.

В приложении 2 приведены результаты полного исследования административного регламента и практики его применения на примере одного из 41 регламента, отобранных для Мониторинга – 2009.

Проведенное исследование показало, что:

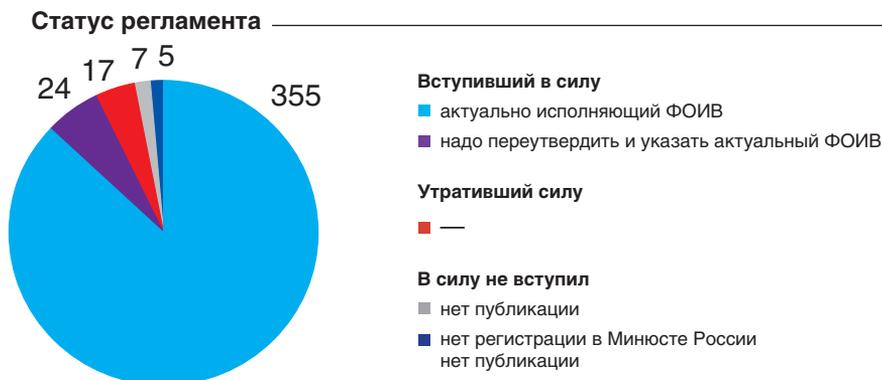
- процесс регламентации – устойчивая тенденция развития государственного управления в России;
- административные регламенты крайне востребованы как база для проектирования разнообразных изменений в системе государственного управления (оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти, «электронные услуги», реестр государственных полномочий, оптимизация управления и мн. др.);
- разработка регламента с соблюдением всех процедур не означает реального улучшения качества предоставления государственных услуг;
- в связи с этим необходимо:
 - продолжить уже осуществляемые действия, поддерживающие развитие регламентации «в фоновом режиме»;
 - начать работу по реальному принципиальному улучшению качества государственных услуг по 10-15 приоритетам (например, услуги, отобранные для реинжиниринга, «электронные услуги», наиболее массовые услуги для граждан);
 - реализовать системные решения, позволяющие преодолеть «узкие места» регламентации.

1. ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

1.1 Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти

По состоянию на 2 декабря 2009 года в правовых базах содержались сведения о 408 административных регламентах федеральных органов исполнительной власти, из которых 379 к тому моменту вступили в силу, 12 в силу еще не вступили, а 17 уже утратили силу (рисунок 1.1).

Рисунок 1.1. Общее количество административных регламентов федеральных органов исполнительной власти



По сравнению с 2008 годом (на 1 ноября 08 г. действовало 246 регламентов) число административных регламентов увеличилось более чем в полтора раза. При этом административная поддержка и финансовое стимулирова-

ние из федерального бюджета разработки регламентов в 2009 году в отличие от 2008 г. уже не действовали. Данный результат можно, безусловно, назвать успехом регламентации и предварительно можно утверждать, что **регламентация стала устойчивой практикой российского государственного управления**. Хотя окончательную проверку, не является ли «устойчивая практика» лишь проявлением инертности аппарата управления, можно будет оценить только по результатам 2010 г.

Действующие исполняемые непосредственно органом власти административные регламенты отсутствовали только у 13 федеральных органов. Прежде всего, у узкоспециализированных органов (Федеральная служба охраны, Служба внешней разведки, Государственная фельдъегерская служба, Росрезерв, Россотрудничество, Рособоронпоставка, Спецстрой, Управление делами Президента РФ и т.п.) и у министерств, основные функции которых связаны с проведением политических отраслевых реформ и нормотворчеством (Минэкономразвития, Минрегион, Минфин, Минспорттуризм, Минкомсвязь). При этом у 15 федеральных органов выявлено более 10 действующих исполняемых регламентов (рисунок 1.2).

Поскольку федеральные органы исполнительной власти обладают различным функционалом, достаточно интересными являются оценки глубины проникновения регламентации, оцениваемой в долях регламентированных полномочий, зафиксированных в положениях об органах власти и иных нормативно-правовых актах (рисунок 1.3 и рисунок 1.4)

К числу органов власти – лидеров по доле регламентированных полномочий – можно отнести ФМС России (36%, т.е. более 1/3 регламентированных полномочий), Роспатент (33%), Ростехнадзор и омнадзор (более 20%). Всего более 10% полномочий регламентировано у 25 федеральных органов исполнительной власти. При этом следует подчеркнуть, что на практике доля регламентированных реально исполняемых полномочий несколько выше, поскольку в расчетах, результаты которых приведены на Рисунках 1.3 и 1.4, учитывались в том числе обеспечивающие функции государственных органов (мобилизационная подготовка, хранение архивов, управление подведомственными организациями и проч.). **Тем не менее, возможно, следует обратить более пристальное внимание на федеральные органы исполнительной власти, доля регламентированных государственных услуг которых невелика.**

Рисунок 1.2. Регламентация - устойчивая тенденция изменения технологий государственного управления (количество административных регламентов федеральных органов исполнительной власти)

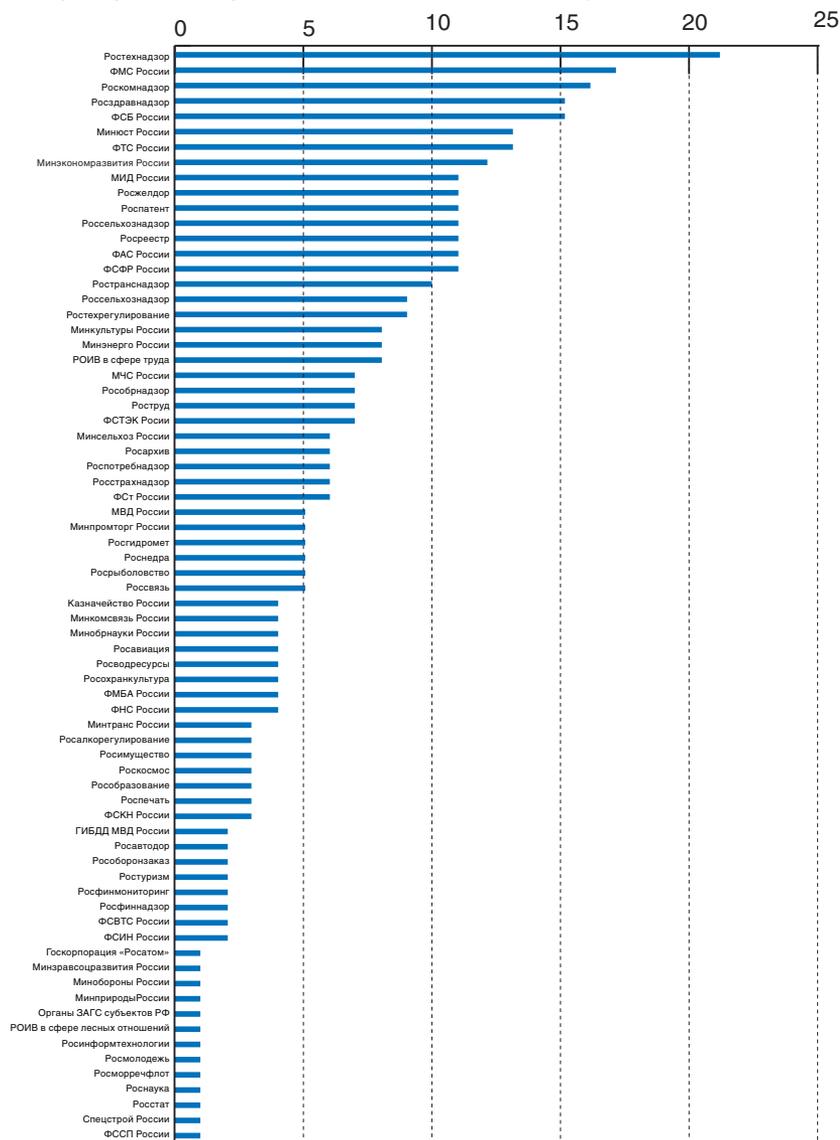


Рисунок 1.3 Лидеры по доле регламентированных полномочий (доля всех полномочий ФОИВ, по которым утверждены регламенты)

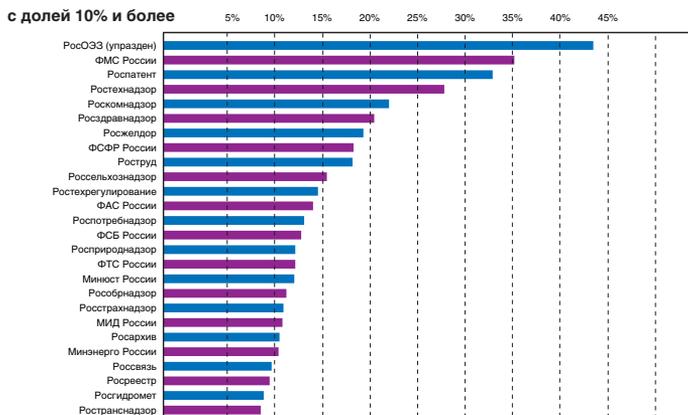
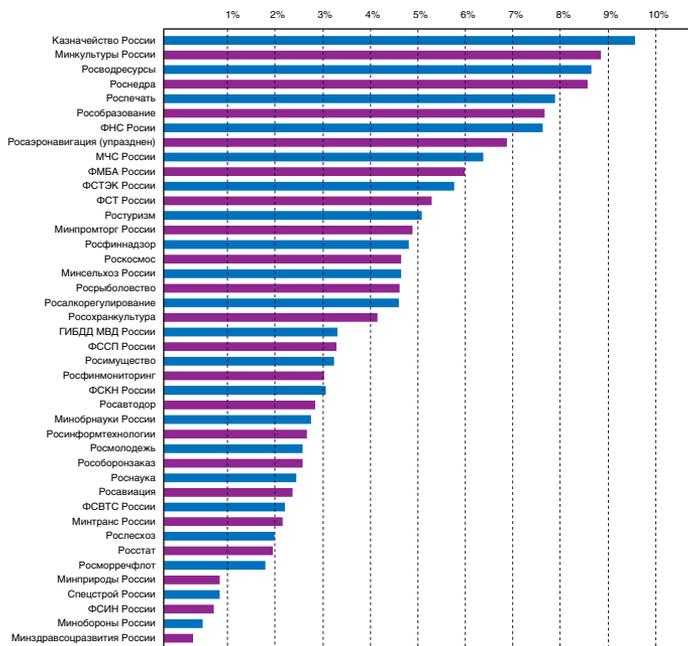
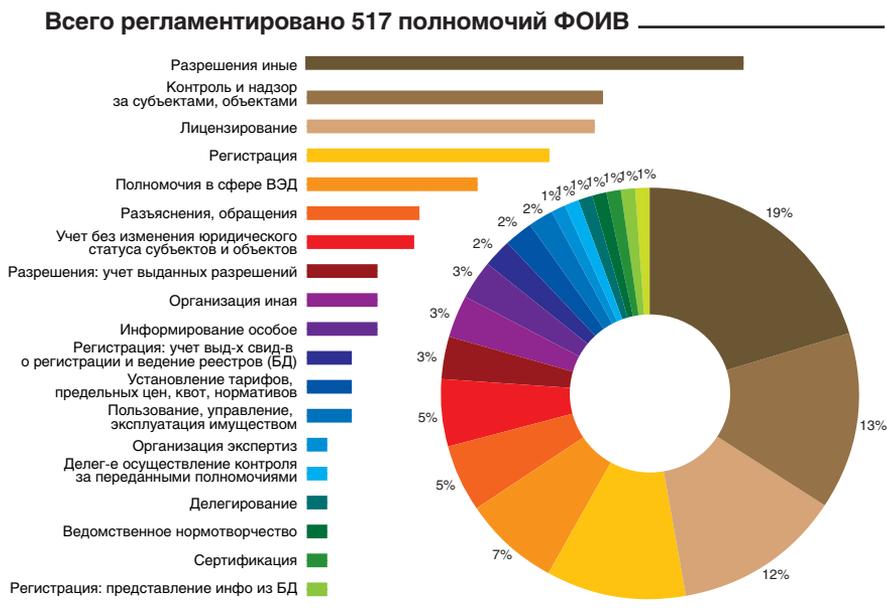


Рисунок 1.4 Аутсайдеры по доле регламентированных полномочий (доля всех полномочий ФОИВ, по которым утверждены регламенты)



В ходе мониторинга было установлено, что 379 административных регламентов описывают порядок исполнения 517 полномочий федеральных органов исполнительной власти (рисунок 1.5). Большая часть регламентов связана с исполнением разрешительных полномочий (19% регламентов описывают порядок выдачи разрешений, 12% лицензий, 10% регистраций), также 13% регламентов связано с контрольными полномочиями, 8% с учетными полномочиями (в том числе 3% - учет выданных лицензий и разрешений), 5% - с работой с обращениями и разъяснениями.

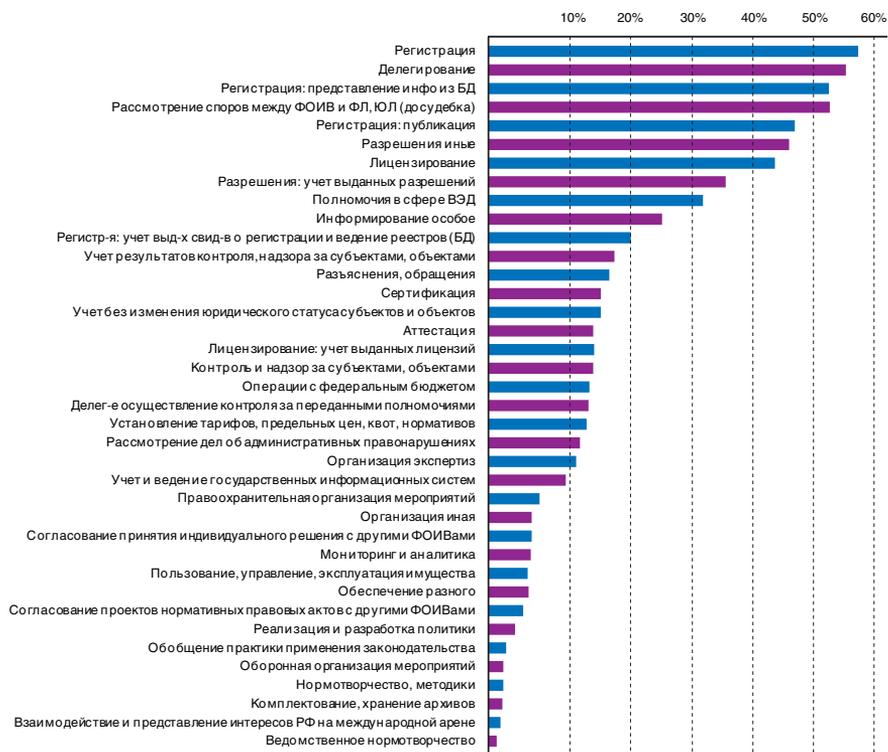
Рисунок 1.5 Доля определенного типа полномочий от общего числа регламентированных полномочий федеральных органов исполнительной власти



Анализ картины регламентации в разрезе типов полномочий федеральных органов исполнительной власти позволяет установить, что к наиболее регламентированным относятся полномочия по регистрации и делегированные полномочия (регламентировано почти 60% закрепленных за всеми федеральными органами исполнительной власти полномочий данного типа). Также следует отметить высокую долю (более 30%) регламентации иных полномочий по регистрации, полномочий по выдаче разрешений, лицензий, а также досудебное рассмотрение споров между органами власти и гражданами и организациями. В наименьшей степени ожидаемо регламентированы полномочия

руководителя и по ведомственному нормотворчеству. Таким образом, можно поддержать работу по выбранным ранее приоритетным направлениям регламентации, связанным с предоставлением разрешительных государственных услуг, хотя степень регламентации контрольно-надзорных полномочий (около 15%) следует признать недостаточной.

Рисунок 1.6 Доля регламентированных полномочий определенного типа от общего числа полномочий данного типа, закрепленных за всеми федеральными органами исполнительной власти.



1.2 Регламентация контрольно-надзорных полномочий

Наиболее существенным событием в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности в 2009 г. стало вступление в силу Федерального Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294 – ФЗ.

Всего в рамках Мониторинга-2009 было выявлено 66 регламентов, связанных с исполнением 87 контрольно-надзорных полномочий. Однако несмотря на существенное количество регламентов (почти 17% от всех разработанных регламентов) степень регламентации контрольно-надзорных полномочий остается невысокой. В момент проведения мониторинга охват регламентами контрольно-надзорных полномочий всех федеральных органов исполнительной власти находился лишь на уровне 15%, что соответствовало 20 месту среди типов регламентированных полномочий. Иными словами, степень проникновения регламентации по 19 типам полномочий была выше, чем по контрольно-надзорным полномочиям.

Особенностью федерального закона № 294 – ФЗ стало установление различных режимов законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности для различных видов контроля. Часть видов контроля регулируется исключительно требованиями 294-ФЗ, к части требования могут быть установлены в тематических федеральных законах, часть видов контроля исключена из действия 294-ФЗ (например, финансовый контроль), а часть просто не подпадает под действие 294-ФЗ (определяющего нормы контроля только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Соответственно, и контрольные полномочия федеральных органов исполнительной власти, и административные регламенты, определяющие порядок их исполнения, определенным образом распределяются по указанным группам видов контроля (см. Таблицу 1.1).

Поскольку административный регламент имеет статус приказа федерального органа исполнительной власти, то в связи со вступлением в силу федерального закона часть регламентов по исполнению контрольно-надзорных полномочий подлежала пересмотру. Практически за год действия 294-ФЗ в большую часть контрольно-надзорных регламентов изменения внесены не

были. Однако во многом столь длительные сроки корректировки по контрольно-надзорным полномочиям, регулируемым в дополнение к 294-ФЗ еще и тематическими федеральными законами, связаны с отсутствием необходимых, предусмотренных 294-ФЗ изменений указанных тематических федеральных законов.

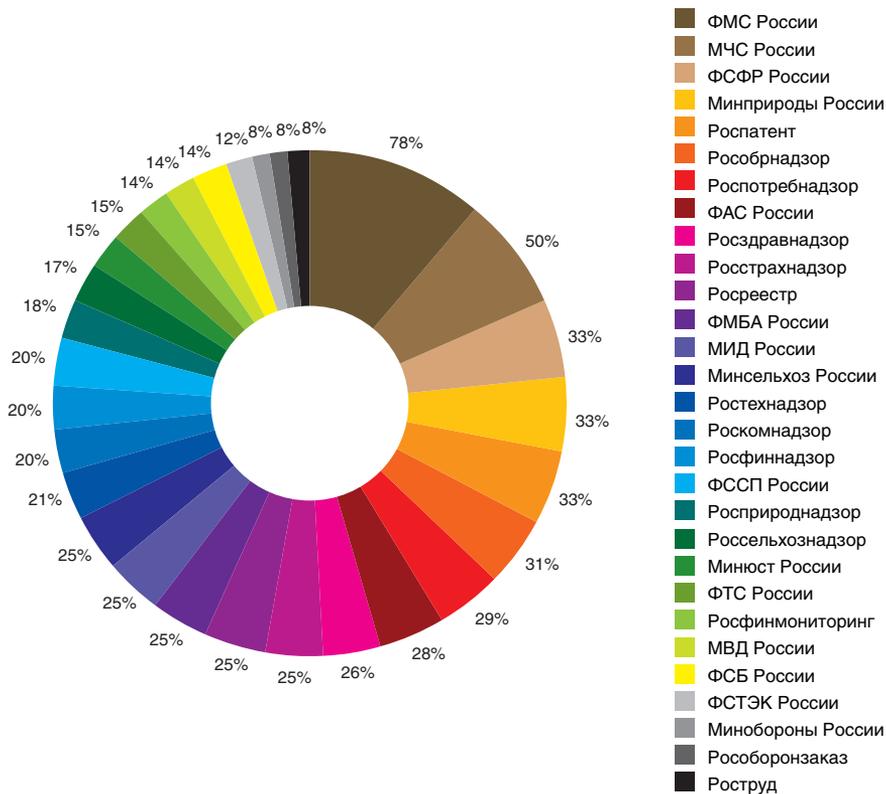
Таблица 1.1 Оценка уровня регламентации контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти

	Количество видов контроля	Количество полномочий	Количество регламентированных полномочий	Количество административных регламентов	Количество регламентов, подлежащих изменению
Регулируется 294-ФЗ	53	184	31	27	24
Регулируется тематическими федеральными законами и 294-ФЗ	22	143	31	17	14
Напрямую исключен из сферы регулирования 294-ФЗ	13	109	21	18	0
Не регулируется 294-ФЗ	25	166	4	4	0

Достаточно любопытным является оценка глубины проникновения регламентации контрольно-надзорных полномочий по различным контрольным федеральным органам исполнительной власти (рисунок 1.7). Как показывает Мониторинг-2009 у ФМС России регламентировано 78% контрольно-надзорных полномочий, 50% у МЧС России и по 33% у ФСФР, Минприроды и Роспатента. Наименьшее число регламентированных контрольно-надзорных полномочий (по 8 %) у Роструда, Минобороны и Рособоронпоставки.

Очевидно, что контрольно-надзорная деятельность государственных органов существенным образом влияет на уровень развития бизнеса в стране, уровень соблюдения и защиты прав граждан Российской Федерации, а значит, **уровень проникновения регламентации в контрольно-надзорную сферу следует признать неудовлетворительным**. Разработка регламентов исполнения контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти с низкой долей регламентации должна являться одним из инструментов административной реформы.

Рисунок 1.7 Доля регламентированных контрольно-надзорных полномочий по всем федеральным органам исполнительной власти.



1.3 Распространение регламентов на уровне субъектов Российской Федерации

Перед тем, как перейти непосредственно к изложению полученных в ходе Мониторинга-2009 результатов оценки распространения регламентации на уровне субъектов Российской Федерации чрезвычайно важно подчеркнуть, что такая оценка может рассматриваться исключительно как приблизительная. Фактически, мы приводим здесь полученные результаты только по причине отсутствия иных, более достоверных сведений.

Основные сложности оценки масштабов развития регламентации на уровне регионов связаны с несколькими факторами. Прежде всего отсутствие единого понимания и единых требований к административному регламенту. Не секрет, что регионы часто разрабатывают и внедряют инструменты государственного управления только потому, что они получили одобрение или применение на федеральном уровне. При этом строгого соблюдения всех требований федерального законодательства не происходит, а в некоторых случаях такое копирование невозможно или бессмысленно. В результате за похожими названиями могут скрываться совсем иные инструменты и документы. Иными словами, название «административный регламент» на региональном нормативно-правовом акте не означает наличия в нем детального описания порядка исполнения государственной функции или исполнения административных процедур. Аналогично, отсутствие указания на регламентный характер документа не означает, что документ не будет соответствовать требованиям, предъявляемым к административным регламентам.

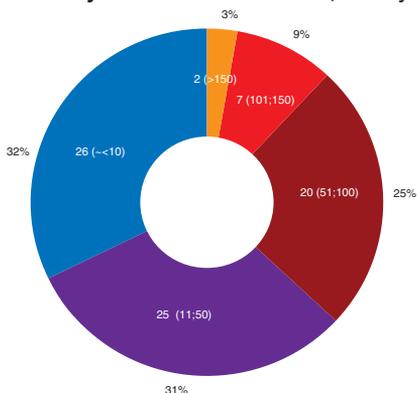
Приведенные ниже результаты – это лишь «анализ по названиям» региональных документов, без изучения их содержания и оценки реального сходства с регламентами федеральных органов исполнительной власти. Источниками сведений стали результаты запроса Минэкономразвития, направленного в субъекты Российской Федерации (по 39 субъектам) и анализ баз нормативно-правовых актов (по 41 субъекту, не представившему сведения по запросу Минэкономразвития). По 3 субъектам (респ. Чечня, респ. Ингушетия, респ. Дагестан) анализ не проводился.

Всего по результатам Мониторинга-2009 выявлено 3422 нормативно-правовых акта уровня субъекта Российской Федерации, представляемых как ад-

министративный регламент исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги.

При этом около 1/3 (32%) субъектов имеет менее 10 регламентов, еще около 1/3 (31%) от 11 до 50 регламентов, 1/4 (25%) от 51 до 100 регламентов, 9% (7 субъектов) до 150 регламентов и 3% (2 субъекта) – более 151 регламента (рисунок 1.8)

Рисунок 1.8 Регламентация в субъектах Российской Федерации



По итогам запроса по субъектам РФ установлено, что в муниципальных образованиях 39 регионов, ответивших на запрос, принято 1945 нормативно-правовых актов, позиционируемых как административные регламенты.

Регионы-лидеры по количеству административных регламентов на уровне субъекта РФ и на уровне муниципальных образований субъекта РФ указаны на рисунке 1.9

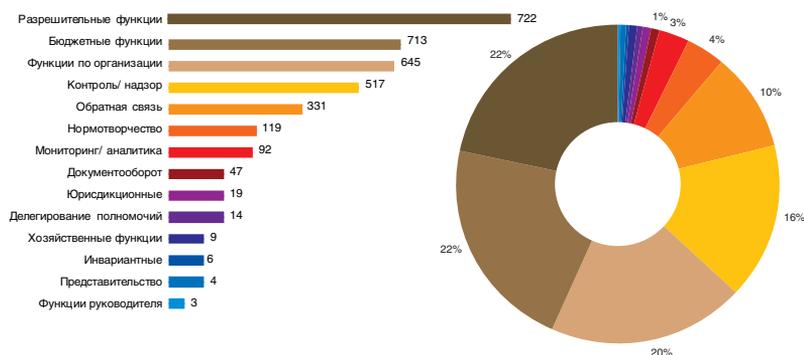
Рисунок 1.9 Регионы-лидеры по регламентации



Общее количество регламентов органов МСУ: 1945 (только по результатам запроса)
Средняя доля муниципалитетов, осуществляющих регламентацию: 32,3 %
Среднее количество регламентов в одном муниципалитете: 2,1

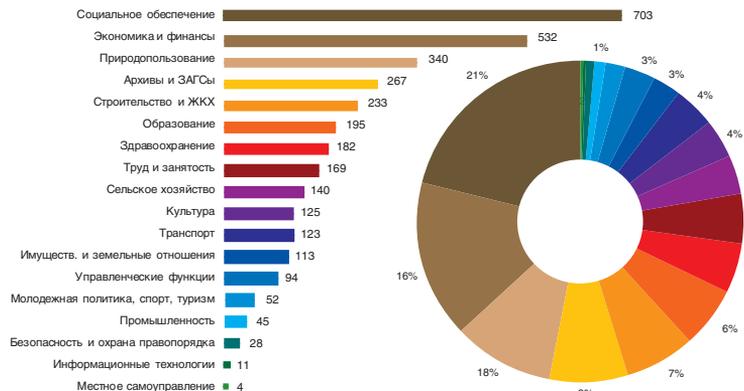
Подавляющая часть региональных регламентов связана с разрешительными функциями (22%), бюджетными функциями (также 22%) и функциями по организации деятельности (20%). Также следует отметить контрольно-надзорные функции (16%) и функции по рассмотрению обращений граждан (10%) (Рисунок 1.10)

Рисунок 1.10 Распределение регламентов субъектов Российской Федерации по типам функций



Что касается региональных регламентов в разрезе отраслей, то наибольшее их число связано с регламентацией функций, относящихся к реализации полномочий в сфере социального обеспечения (21%), далее следует реализация полномочий в сфере экономики и финансов (16%) и в сфере природопользования (10%). Неожиданно широкое распространение получила регламентация деятельности в сфере архивов и ЗАГСов (8%, что превышает долю регламентов в сфере строительства и ЖКХ) (Рисунок 1.11).

Рисунок 1.11 Распределение регламентов субъектов Российской Федерации по отраслям регулирования



2. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ РЕГЛАМЕНТОВ

2.1 «Полевые исследования» («контрольные закупки»)

В качестве инструмента полевых исследований в рамках данной работы использовались «контрольные закупки» по государственным услугам, отобранным для мониторинга.

При этом контрольные закупки были проведены по 14 государственным услугам, получателями 6 из которых являются граждане, 5 - бизнес, а 3 предназначены для некоммерческого сектора (соответствующие перечни приведены в Приложении 1). Было проведено в общей сложности 117 контрольных закупок. При выборе государственных услуг для проведения контрольных закупок использовались критерии массовости и востребованности, оценивалась возможность получить конечные результаты обращения за время исследования (т.е. учитывались только «полные» контрольные закупки), а также учитывалась специфика использования данного инструментария, поскольку провести контрольную закупку возможно только для государственных услуг, но не для государственных функций (т.е. только в случае, когда действия государственных служащих инициируются обращением заявителя).

По результатам контрольной закупки агентом закупки готовились следующие материалы:

- оценка параметров исполнения административного регламента. Всего оценка проводилась по 47 параметрам, охватывающим все этапы взаимодействия заявителя с государственными органами: подготовку обращения за государственной услугой (оценивается доступность информации о порядке исполнения государственной услуги, требований к заявителям и проч.); обращение за государственной услугой (оценивается соблюдение стандарта обслуживания); получение услуги (оценивается соблюдение сроков, результатов и процедур предоставления услуги в части взаимодействия

с заявителем); способы решения конфликтов (оцениваются действия государственных служащих в конфликтной ситуации и действенность процедур обжалования);

- перечень наиболее важных с точки зрения получения государственной услуги для конкретного агента закупки параметров;
- описание «жизненной ситуации» агента закупки.

Полученные данные обобщались по отдельным государственным услугам, по отдельным органам исполнительной власти, а также по всем объектам наблюдения.

Наиболее резонансные с точки зрения получения государственных услуг выводы связаны со стандартами обслуживания и сроками ожидания приема, проблемами информирования и консультирования заявителей, наличием посредников, несоблюдением сроков предоставления государственной услуги, злоупотреблением формальными нормами со стороны государственных служащих.

1. Наибольшее количество негативных оценок получили параметры, связанные со стандартами обслуживания заявителей и сроками ожидания приема. Возможно, данное обстоятельство объясняется выбором в качестве административных регламентов для осуществления контрольных закупок наиболее массовых государственных услуг (получение паспорта, регистрация автотранспортных средств, регистрация недвижимости). Тем не менее, несоблюдение стандартов обслуживания именно по наиболее массовым услугам как раз приводит к суммарным наибольшим потерям времени, затрагивает наибольшее количество граждан и формирует в целом негативное восприятие государственных органов, негативное представление о качестве государственных услуг.

ОУФМС Советского р-на г. Орла:

- На здании входа нет нужной таблички с названием учреждения. Учреждение находится на 5 этаже, а лифт предназначен только для сотрудников. Все посетители поднимаются пешком.

- Туалета для посетителей нет, только для сотрудников. Со мной сидела в очереди бабушка 80-и лет, но, не выдержав поиска туалета, спустилась на улицу за «уголок».

- Расписание приема не соответствует графику. Так прием должен быть с 14 ч. Начался с 16 ч. Народу было очень много. Мне пришлось отсидеть в очереди почти полтора часа.

- Нет табличек на дверях кабинетов о должностях и функциях занимающих их сотрудников.

- Здание плохо отапливается.

*- Количество мест для посетителей не соответствует количеству граждан, ожидающих приема.
- Для заполнения документов также нет столов.
- Паспортные столы всех районов находятся на одном этаже. Создалось ощущение, что побывала на базаре.*

Фактически, катастрофическая ситуация с уровнем обслуживания, с элементарной возможностью сдать свои документы, делает для заявителя гораздо менее актуальными проблемы состава требуемых документов, сроков ожидания результатов, платности, неоптимальных административных процедур и проч. Заявитель просто не обращает на них внимания.

В отношении государственной функции Росрегистрации по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним запретительным в некоторых случаях административным барьером являются очереди, которые дискриминируют работающее население и вызывают серьезные издержки у потребителей. Так, в Новосибирске исследователь три раза пыталась попасть на прием. С ее слов, люди занимают очередь с 2-3 часов ночи, чтобы сдать документы. Предварительные записи (середина ноября) расписаны до конца года. С первого декабря начнется запись только на январь следующего года. Вопрос очереди решается за счет того, что Росрегистрация ведет дополнительный прием после работы (в среду после 13-30) по договоренности с некими фирмами. Цена услуги колеблется от 1000 до 6000 рублей. В итоге, после трех совершенных попыток подать документы, исследователь отказался от инициирования процедуры. Временные и моральные издержки оказались слишком высокими. В Казани в УФРС по РТ (подъезд №7, юридические лица) отсутствует туалет для посетителей, не предусмотрены услуги ксерокса (посетителям приходится ходить за ним в другие здания), в зале ожидания нет ручек и писчей бумаги, на информационных стендах наблюдается дефицит полезных материалов.

Иными словами, можно сделать вывод о том, что для повышения качества предоставления наиболее массовых услуг в настоящий момент для заявителя актуально не только сокращение количества документов, сколько повышение стандартов обслуживания.

Регламентация, оптимизация порядка предоставления государственных услуг должна в обязательном порядке дополняться мерами, позволяющими сократить количество визитов заявителя в орган власти, а также инвестированием в повышение качество обслуживания заявителей.

Контрольные закупки показывают, что наиболее проблемным пунктом регистрации АМТС является именно ожидание в очередях, которое может быть единовременным (когда одни и те же сотрудники совершают всю совокупность действий) или многократным (когда необходимо обращаться в разные окна и кабинеты для совершения различных административных действий в рамках одного процесса). Ожидание в очереди может занимать до 3 суток, несмотря на то, что административный регламент предусматривает не более 3 часов для ожидания и не более 3 часов для совершения всех действий.

Приехав в МРЭО №1 г. Волгограда в 13:00, я сразу занял очередь в одно единственное окно для заполнения заявления на снятие с учета автотранспорта. В очереди я отстоял 1 ч 15 мин, после чего подошла моя очередь. Отдав необходимые документы и подождав 10 мин, я получил заявление. С этим заявлением я пошел на площадку осмотра транспорта. Пришлось ждать около 1 часа, вышел инспектор для сверки номерных агрегатов. Данная процедура заняла около 3 минут. Дальше с подписью инспектора о том, что номерные агрегаты соответствуют тем, что в заявлении, я иду занимать очередь в окно сдачи документов на снятие с учета автотранспорта. Всего окошек 3. В одном выдают документы, второе никогда не работает, в третьем принимают. В этой очереди я отстоял до конца рабочего дня МРЭО №1. То есть около 3 часов, так и не сдав документы. На момент занятия очереди впереди меня уже стояло человек 20. На момент завершения приема документов инспекторами впереди меня осталось человек 13. То есть за 3 часа они приняли документы у 7 человек. Инспектора часто вставляли из-за рабочего места и куда-то выходили без видимых причин. Когда люди начинали возмущаться медленному приему документов, инспектора просто закрывали окно приема. На следующий день, приехав также в 13.00, я опять занял очередь на прием документов. И также впереди меня стояло примерно 20 чел. Спустя часа 3-4 я наконец-то смог отдать документы инспектору. Проверив их, он сказал мне, чтобы я взял свои номера и пошел, порезал их на две части (нож стоял в маленьком коридорчике). Что я и сделал. Я отдал ему порезанные номера, он еще несколько минут просматривал документы. После чего вернул мне порезанные номера и документы, сказав, что не работает какая-то база. Мне дали номер телефона, по которому мне сказали звонить завтра и узнавать, заработала ли база. На следующий день я позвонил по телефону, мне ответили, что база по-прежнему не работает, но приезжайте, сдавайте документы. Я приехал, отстояв очередь часа 2, я сдал документы, мне выдали номерок и сказали, что через 1 час меня вызовут. Спустя 1,5 часа меня вызвали и выдали документы.

2. Второй существенной проблемой предоставления государственных услуг является информирование и консультирование заявителей. Как показывают проведенные контрольные закупки, в подавляющем большинстве случаев

практически единственным способом получения информации о порядке предоставления государственной услуги, требуемых документах, сроках исполнения является попытка сдать комплект документов на получение услуги. Предварительные способы информирования и консультирования по телефону, по почте, посредством информационных стендов практически не применяются.

Управление Росимущества по Пермскому краю. Для того, чтобы получить информацию по телефону, необходимо сделать несколько звонков (от 3 до 40). Кроме того, номер телефона, данный на сайте, на момент закупки не работал. Дозвониться в центральный аппарат Росимущества не удалось вообще.

Информирование по электронной почте в рамках данной услуги также не соответствует ожиданиям потребителей и требованию административного регламента. Так, физическим лицом был направлен запрос о получении реквизитов Федерального агентства по управлению государственным имуществом - ответ не был получен. Между тем, для того, чтобы оплатить услугу (государственную пошлину за её предоставление), необходимо знать банковские реквизиты ведомства.

Большинство учреждений не имеет справочного окна, и получателям услуги приходится обращаться к сотрудникам, сидящим на приеме, что нередко вызывает негативную, эмоционально окрашенную реакцию сотрудника. Невежливое обращение, иногда использование грубой лексики сотрудниками госучреждений отмечает треть информантов.

В некоторых случаях выявлено серьезное осложнение получения услуги в силу недостаточной квалификации сотрудников.

Росрегистрация. Так, в Перми при регистрации сделки купли-продажи квартиры исследователь пытался узнать заранее обо всех необходимых документах. Специалист назвала конкретный перечень документов конкретно для его сделки, но предупредила, что все документы потребуются проверять и может понадобится донести дополнительные бумаги. В результате исследователю пришлось все равно возвращаться и «доносить» справку из БТИ, о которой он изначально спрашивал, но не получил точного ответа. То есть до сих пор не установлен единый перечень обязательных документов, что приводит к усмотрениям со стороны сотрудников и дополнительным издержкам для потребителей.

Росстат. Сборник я могу получить по электронной почте, и только по электронной (в бумажном варианте нет), стоит 566 рублей. Но про процесс оплаты я, читая информацию на сайте, не поняла. Пришлось звонить в организацию, дозвонилась сразу же, меня перенаправили к женщине, занимающейся этими вопросами, она мне объяснила, что оплачивать можно только по квитанции, которую они дают, повесила трубку не попрощавшись, как

только сказала всю нужную информацию. Мне пришлось опять ехать в организацию, брать квитанцию, идти оплачивать в ближайший Сбербанк, в котором была небольшая очередь, весь этот процесс занял 4 часа. В итоге, когда я принесла квитанцию, эти женщины стали очень любезны. 23 ноября я получила по электронной почте нужный мне сборник.

Проблема усугубляется тем, что часто сотрудники органов власти «настраивают» исполнение функции таким образом, что получить ее может только информированный заявитель, а при отсутствии действенных каналов информирования и консультирования заявитель вынужден обращаться к посредникам, обладающим необходимыми сведениями.

В помещении отсутствуют информационные стенды, специалисты отказываются консультировать, при этом зачастую в помещениях органов власти размещаются представители коммерческих структур (или сведения о них), предоставляющих посреднические услуги и обладающие необходимым опытом и квалификацией.

В результате, например, в ходе одной из контрольных закупок по регистрации контрольно-кассовой машины агенту пришлось трижды посещать уполномоченный орган. А при регистрации организации в Минюсте в одном случае документы удалось сдать лишь с пятнадцатого (15-го) раза.

Таким образом, к сожалению, достаточно распространена практика, при которой сотрудники органов исполнительной власти, на низовом уровне искусственно ограничивая доступ к информации о порядке предоставления государственных услуг, делают информирование источником либо собственного дохода, либо дохода посреднических структур. **Поскольку ограничение информации происходит на самом нижнем уровне, представляется существенным проведение систематического контроля соблюдения требований к консультированию и информированию, тем более что подобные действия не требуют существенных затрат ресурсов** (например, контролеру достаточно попытаться сделать «анонимный звонок» в конкретное подразделение с просьбой проконсультировать по порядку получения государственной услуги).

3. Следующая существенная проблема связана с распространением практики участия в предоставлении государственных услуг разнообразных посреднических коммерческих структур.

ГИБДД г. Хабаровска. Приезжаю к 7 утра, чтобы занять место на смотровой площадке. Оказывается зря, т.к. в ГИБДД установили новые правила: сначала стоишь огромную очередь в единственное окно справочной, что-

бы записаться на осмотр, потом в очередь для сдачи документов и только потом инспектор, исходя из записанных списков справочной, выходит на осмотр. Занимаю очередь в справочную (я примерно 50-ый) и параллельно занимаю очередь в окно приёма документов (там я 30-ый). Первый из огромной очереди был обслужен за 40 минут, а второго человека обслуживали 25 минут. В это время кто-то из очереди начал скандал из-за такой скорости обслуживания, на что инспектора отвечают: «Всё проходит в рамках регламента». Я уезжаю в платное отделение регистрационных действий ГИБДД (филиал МРЭО). Там всё гораздо быстрее, но после оплаты услуг по заполнению заявления (2300 рублей).

Все, кто оплатил услуги, заполняют цветной(зелёный) бланк заявления, а у меня был лишь белый стандартный бланк. Те граждане, у кого эти белые бланки (то есть не желающие платить) со смотровой площадки через одного отправляются на экспертизу номерных агрегатов. То номер двигателя не нравится, то номер кузова, несмотря на то, что предыдущие разы совершения регистрационных действий с этими агрегатами вопросов не возникало.

Итак, многие из тех, кто не захотел оплачивать «услуги», должны оплатить экспертизу (1300 рублей). Как и следовало ожидать, у меня им не понравился номер кузова. Поехал на экспертизу, отдал 1300 (с номером кузова оказалось всё в порядке, и у экспертов он не вызывал ни малейшего подозрения).

Если рассмотреть проблему посредников в общем случае, то наличие посредников может приводить к улучшению качества оказываемых услуг и сокращению расходов. В рамках исследования экспертами были обозначены основные роли и функции посредников в сфере недвижимости, которые «обслуживают» взаимодействия граждан (организаций) с органами власти (местного самоуправления), а также с другими субъектами рынка (банки, страховые компании, ипотечные брокеры, продавцы и покупатели).

1) Посредник, повышающий издержки получения государственной услуги, навязывающий, возможно, необязательную услугу.

Заявитель Х. имеет приусадебный участок площадью примерно 0,17 га и хотел бы его приватизировать. В отделе, занимающемся оформлением документов для приватизации приусадебных участков в администрации района, ему выдали список необходимых документов. При этом объявили, что для ускорения процедуры ему необходимо заплатить за, якобы, аэрофотоснимок участка. Такую услугу за 2 000 (две тысячи) рублей делает некая коммерческая организация, представитель которой находится за соседним рабочим столом в отделе. В противном случае чиновник разъяснил, что необходимо будет делать запросы в столицу субъекта РФ, что потребует несколько дополнительных недель. Без этой процедуры, якобы, сотрудники не могут выехать на участок для его замера.

Заявитель Х. заплатил указанную сумму и через некоторое время на участок выехали сотрудники отдела, после чего он получил Технический паспорт домовладения. Какие-либо аэрофотоснимки в нем отсутствовали, делались ли они вообще, заявитель не знает.

2) Посредник обеспечивает особое (повышенное) качество государственной услуги для заявителя

Для покупки квартиры гражданином Х. был найден риэлтор, которому заплачены 50 000 (пятьдесят тысяч) рублей за полный пакет услуг

Покупка квартиры была усложнена двумя обстоятельствами. Во-первых, покупатель брал ипотечный кредит под новую квартиру. Во-вторых, продавец квартиры был гражданином иностранного государства, временно пребывающим на территории России, причем имеющим супруга в иностранном государстве.

В связи с этим крайне сложно оказалось организовать быстрое получение всех необходимых для сделки документов. В итоге необходимые документы были собраны в последний день, когда в силу ряда причин их можно было подать в соответствующий госорган. Однако приемные часы уже закончились.

Для подачи документов на регистрацию сделки в неурочные часы риэлтор дополнительно запросил 5 000 (пять тысяч) рублей, с его слов, для ответственного чиновника.

Документы были приняты. Сделка успешно завершилась. Покупатель, продавец и риэлторы остались предельно довольны результатами.

3) Посредник снижает издержки получения государственной услуги, сокращает обязательные требования.

Осенью 2009 г. супруги решили продать свою квартиру. Для оказания услуг по купле-продаже и оформлению необходимых документов был приглашен риэлтор. Он пояснил, что стоимость его услуг будет составлять 50 000 (пятьдесят тысяч) рублей за полный пакет услуг. Риэлтор сразу же пояснил, что в ходе исполнения договора могут возникнуть дополнительные расходы, которые в оговоренную сумму не включены и оплатить их нужно будет «налом», то есть непосредственно ему без оформления письменных документов.

Риэлтор пояснил, что к таким расходам применительно к продаваемой квартире могут быть отнесены расходы, связанные с оформлением технического паспорта жилого помещения, так как срок ранее выданного истек. Оформить новый паспорт будет затруднительно, так как в квартире была произведена перепланировка (демонтирована «темнушка»). Оформление

паспорта потребует 2,5 тысячи рублей. Оказание этой «услуги» риэлтор «берет на себя». На уточняющие вопросы он пояснил, что специалист отдела инвентаризации выдал паспорт без осмотра указанной квартиры. В выданном паспорте будет значиться, что перепланировка не проходила и в плане демонтированные «темнушки» будут отражены как имеющиеся.

Супруги на указанный вариант согласились, так как выяснилось, что оформление проведенной перепланировки возможно только в судебном порядке и на это потребуются значительное время и дополнительные расходы (больше, чем запрашивает риэлтор). В настоящее время в силу иных причин вопрос с продажей квартиры отложен, однако супруги не собираются отказываться от дополнительных «услуг» риэлтора.

4) Посредник фактически берет на себя исполнение части государственной функции – в данном примере, консультационной.

Организации необходимо зарегистрировать право собственности на помещение в нежилом здании. Скачав с сайта Росрегистрации список необходимых документов и собрав их все самостоятельно, организация обратилась с данным комплектом документов в регистрирующий орган. Сотрудник, проверив комплектность пакета документов на полностью в соответствии со списком необходимых документов, размещенным на сайте Росрегистрации, принял их без каких-либо замечаний или уточнений.

В течение месяца организации приходит ответ о приостановлении регистрации права собственности на один месяц в связи с тем, что в предъявленном пакете документов не хватает документа, подтверждающего полномочия лица, выдавшего доверенность. При этом в соответствующем административном регламенте в п. 53 «Государственная регистрация приостанавливается на основании» такой повод для приостановления государственной регистрации, как отсутствие того или иного документа, не указан. В любом случае данный факт должен был быть выявлен на этапе приема документов в соответствии с п. 83 регламента.

Организация представила необходимый документ в Росрегистрацию. По истечении месяца регистрирующий орган выдал отказ в государственной регистрации права собственности, мотивируя наличием большого количества нарушений в сданных документах. А именно: не был представлен поэтажный план всего здания с указанием помещения, на которое предполагалось зарегистрировать право собственности; не была предоставлена выписка из ЕГРЮЛ; имеются расхождения площади помещения в договоре купли-продажи и техпаспорте; было сдано два экземпляра договоров купли-продажи вместо трех; из заявления не понятно, что за помещение необходимо зарегистрировать.

Большая часть данных «нарушений» могла быть выявлена еще на этапе принятия документов, если бы специалист, занятый данной работой, дейс-

твовал в соответствии с административным регламентом. Возникает вопрос, если данных документов не было, то почему пакет документов был принят первоначально к рассмотрению?

Организация в данной ситуации вынуждена была обращаться к «посредникам» для подготовки полного комплекта документов, т.к. из представленных в информационных источниках Росрегистрации сведений трудно, а зачастую и невозможно, выяснить не только что за документ надо представить (каков его вид, структура и т.п.), но и где данный документ можно получить.

При первичном обращении сотрудники Росрегистрации никаких консультаций не дают. Консультацию можно получить только в случае, если рассмотрение вашего заявления приостановили на месяц. Для этого в структуре Росрегистрации даже есть отдельный «кабинет», в котором можно получить сведения, где и как собрать недостающий комплект документов.

«Посредник», получив соответственно плату за свои услуги, собрал необходимый комплект документов. Став уполномоченным лицом организации, подал его в регистрирующий орган, и регистрация была осуществлена. Организация получила право собственности на помещение в нежилом здании.

5) Посредник выступает представителем заявителя, потому что только ему может быть предоставлена государственная услуга. Проблема в избирательности предоставления государственной услуги и дискриминации большинства заявителей государственным органом.

Физическое лицо (далее – заявитель), приобретя гараж в гаражно-строительном кооперативе, захотело оформить его в собственность, т.к. предыдущие хозяева этого не сделали.

Сначала заявитель попытался получить информацию с сайта регистрирующего органа. На сайте был размещен примерный перечень документов из семи пунктов и было указано, что **«указанный перечень не исчерпывающий»**.

Для того, чтобы избежать возможных проблем с комплектностью документов, заявитель отправился непосредственно в регистрирующий орган, т.к. по телефону его не смогли проинформировать о том, что еще может потребоваться для регистрации. После посещения регистрирующего органа заявитель столкнулся с проблемой, как собрать все необходимые документы и где их можно получить, поскольку консультации непосредственно в регистрирующем органе получить не удалось.

Вследствие этого заявитель был вынужден обратиться к «посреднику» для оформления необходимых документов. «Посредник» заверил заявителя, что они оформляют уже не первый бокс и проблем со сбором документов и ре-

гистрацией права собственности не возникнет. Подготовив недостающие документы, которые заявитель не знал сам как должны выглядеть (например, документ, подтверждающий полномочия лица подписавшего справку о выплате пая), «посредник» с комплектом документов обратился в регистрирующий орган для консультации о правильности составления всех документов. Как понял заявитель, это была «неформальная» консультация с сотрудником регистрирующего органа. После чего документы были поданы на регистрацию.

Таким образом, функция посредников состоит в сокращении издержек заявителя, порожденных существующим порядком предоставления государственных функций. Однако, как показывает исследование, издержки заявителя могут искусственно завышаться государственными служащими, причем на самом низовом уровне, вынуждая обращаться к посреднику.

При этом представляется весьма затруднительным однозначно разграничить барьеры (повышающий издержки получения государственной услуги и вынуждающий обратиться к посреднику), связанные с законодательными нормами и аналогичные барьеры, связанные с деятельностью государственных служащих низового уровня. Иными словами, при проектировании внедрения административного регламента необходимо предусмотреть мероприятия, направленные на противодействие обоим указанным типам барьеров – и оптимизацию законодательного регулирования предоставления государственной услуги, и повышение контроля соблюдения исполнительской дисциплины на низовом уровне государственных служащих с развитием процедур обжалования.

4. Следующей проблемой предоставления государственных услуг является несоблюдение сроков предоставления государственной услуги.

Самым частым нарушением процедурных сроков в процессе государственной регистрации некоммерческих организаций было нарушение сроков регистрации и процедур, связанных с уведомлением заявителей о принятом решении. В большинстве случаев заявителям приходилось самостоятельно узнавать о том, на какой стадии рассмотрения находятся документы. В некоторых случаях оказывалось, что регистрация уже произведена, но заявителю об этом в нарушение положений регламента, не сообщают.

Нарушают процедурные сроки органы Росрегистрации. Был выявлен случай, когда органом была дважды допущена техническая ошибка в выдаваемых документах (Пестречинский район РТ). При этом орган Росрегистрации нарушил сроки исправления ошибки, допущенной по его же вине. Пункт 43 регламента устанавливает, что срок исправления технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав, не должен превышать

трех дней с момента обнаружения ошибки или получения от любого заинтересованного лица в письменной форме заявления об ошибке в записях. В данном случае исследователь получил исправленный вариант через неделю, но уже с грубой опечаткой. Из описания конкретной ситуации: «Метраж участка был взят «с неба», т.е. и не по постановлению, и не по кадастровому паспорту. Документы пришлось снова менять».

Если причины указанных ранее проблем были связаны скорее с несоблюдением стандартов обслуживания, то несоблюдение сроков предоставления результатов государственной услуги может быть связано еще и с неоптимальным построением административных процедур. Поскольку агент контрольной закупки не в состоянии отследить порядок осуществления административных действий «внутри» органа власти, то в рамках данного исследования остается лишь отслеживать «контрольные точки» предоставления государственной услуги – даты взаимодействия с заявителем. Иными словами, путем контрольной закупки можно лишь диагностировать проблему систематического нарушения сроков предоставления государственной услуги, но установить ее причину не представляется возможным.

5. Крайне негативную реакцию у получателей государственных услуг вызывает формализм государственных служащих, достаточно распространенная практика злоупотребления формальными нормами.

Было несколько случаев, когда люди получают отказ в регистрации из-за несоответствия первого пункта Устава. Они исправляют, но новая версия также возвращается (через 30 дней) с пометкой, что теперь третий пункт не соответствует... и так продолжается до 5-6 раз! Это есть в разных регионах!

Люди, обращающиеся за услугой [получение сведений о некоммерческих организациях], не получали какой-либо полезной информации об организации — люди запрашивали сведения об организации, им отвечали, что такая организация зарегистрирована в реестре. Сотрудники Управлений Минюста действовали строго в рамках административного регламента. Согласно п. 4 административного регламента Минюст России предоставляет физическим и юридическим лицам информацию о наличии либо отсутствии сведений о зарегистрированной организации в соответствующем реестре. Действуя согласно данному положению, заявителям предоставлялся соответствующий ответ о том, что организация действительно зарегистрирована на территории субъекта федерации. Эта информация не давала какой-либо новой содержательной информации заявителям. Закупщики указывают, что «с помощью интернета» можно быстро получить более подробную информацию об интересующей организации, чем через запрос в Минюст.

Формально действия государственных служащих полностью соответствовали требованиям нормативно-правовых актов, а значит пресечь (и даже просто выявить) подобную практику традиционными административными методами достаточно затруднительно. Действительно, граница между злоупотреблением формальным правом и строгим неукоснительным соблюдением правовых норм может быть установлена только третьей стороной, а формальные механизмы санкционирования и стимулирования в данной ситуации просто не работают. Преодоление данной практики возможно только при наличии активно выраженного запроса со стороны общества и поддержке со стороны «руководителей среднего звена».

6. В рамках данного исследования практически не было выявлено случаев явного произвола со стороны государственных служащих, хотя такие случаи встречаются.

Минюст по Свердловской области: «Документы приняли, после чего специалист Управления связался с заявителем и при личной встрече объяснил, что регистрировать общественную организацию не благотворительную они не будут и откажут в регистрации. Специалист предложил забрать документы и переделать устав организации как благотворительной НКО. Заявитель через знакомых, которые ранее регистрировали организации, узнал, что Управлению выгодно регистрировать благотворительные организации, т.к. их проще контролировать. Как правило в регистрации не благотворительных организаций Управление отказывает».

Однако вначале сотрудник не хотел принимать документы, ссылаясь на то, что в названии не указан характер деятельности организации и настаивал на включении в название слов «ВИЧ/СПИД». Формулировка «... организация адаптации, защиты и профилактики...», по его мнению, не отражала характер деятельности, а это послужило бы основанием для отказа в регистрации. Звучала фраза: «Если документы попадут ко мне, я вынесу заключение об отказе» (Воронеж).

С одной стороны, следует положительно оценивать данный факт, но с другой стороны, возможно, случаи явного произвола настолько редки потому, что в легальных рамках правового поля государственный служащий имеет достаточно возможностей для принятия выгодного для себя решения.

7. Агенты контрольных закупок в качестве одной из основных причин неуважительного поведения государственных служащих по отношению к заявителям (проявляющегося в том числе в упоминавшемся ранее отказе консультирования, злоупотреблении формальными правилами, нарушении сроков и т.д.) анонимность чиновников.

В Управлении Федеральной регистрационной службы по Липецкой области специалист высказала неподдельное удивление на просьбу исследователя представиться. Только когда исследователь пояснила, что «это просто для уважительного обращения к Вам», специалист соизволила представиться.

По телефону [в Росимущество] ему сказали: «Можете приезжать, документы готовы». Приехав и отстояв солидную очередь до окошка выдачи, он узнал: «Нет, еще не готовы! А кто вам сказал, что они готовы?!» - такая нелепая ситуация, со слов агента закупки, произошла не только с одним человеком.

Ответственный за регистрацию [автомобиля] сотрудник сказал, что не помнит такой фамилии и такого случая. Лишь после того, как я по телефону назвал его фамилию и звание и указал, что документы были переданы именно ему, он вспомнил про них и сказал, что они готовы и предложил приехать после 17 часов.

Решение обозначенных проблем требует комплексных и частных решений как в сфере государственной службы, так и по порядку исполнения конкретных государственных функций. Однако поскольку выявленные сложности во многом связаны с элементарным нарушением стандартов обслуживания, причем на самом нижнем уровне государственных служащих, становится возможным сформулировать несколько простых с точки зрения внешнего и внутреннего контроля решений поставленных проблем. В качестве инструментов повышения качества предоставления государственных услуг без изменения законодательной базы можно привести следующие:

- ликвидация анонимности государственных служащих;
- введение практики проверки комплектности документов при их приеме;
- вменение обязанностей консультирования заявителем (возможно государственными служащими подразделения по графику);
- развитие механизмов обжалования (при создании адекватной системы стимулов у руководителей среднего звена);
- обеспечение соблюдения стандартов обслуживания (хотя данное предложение требует увеличения финансирования, а значит и адекватных инструментов обоснования внедрения административных регламентов).

Конечно, перечень направлений совершенствования системы государственного управления данными «простыми решениями» не ограничивается, однако использование простых, с точки зрения контроля инструментов позволит существенно повысить качество обслуживания заявителей, что является в настоящий момент наиболее существенной проблемой для массовых государственных услуг.

2.2 Экспертные обсуждения проблем исполнения государственных функций

Одним из эффективных направлений оценки административных регламентов и практики их внедрения является проведение экспертных обсуждений со специалистами по проблемам предоставления той или иной государственной услуги.

В рамках Мониторинга-2009 были проведены экспертные обсуждения по 36 государственным услугам. В ходе обсуждения каждого административного регламента были рассмотрены следующие вопросы:

- оценка практики исполнения административного регламента;
- оценка качества требований, содержащихся в административном регламенте;
- оценка последствий внедрения административного регламента для бизнес-сообщества;
- оценка самой государственной функции с точки зрения ее необходимости, целесообразности исполнения конкретным федеральным органом исполнительной власти.

По итогам каждого экспертного обсуждения были сделаны выводы, позволившие учесть специфику административного регулирования, осуществляемого каждым конкретным ведомством. При этом стоит отметить, что при рассмотрении административных регламентов были выявлены как общие проблемы, характерные более чем для половины рассмотренных регламентов, так и специфические – для каждого конкретного регламента, а также выявлена необходимость совершенствования нормативных правовых актов более высокого уровня.

По результатам проведенных обсуждений можно сформулировать следующие основные проблемы разработки, внедрения и исполнения административных регламентов:

1. Нарушение сроков предоставления государственной услуги

По результатам обсуждения практики применения регламентов в отношении 70% рассмотренных регламентов было выявлено нарушение установленных требований к порядку предоставления государственной услуги в части сроков. При этом нарушение сроков в ряде случаев исчисляется месяцами. Так, при исполнении государственной функции по лицензированию фармацевтической деятельности Росздравнадзором сроки принятия решения о предоставлении лицензии затягиваются с предусмотренных регламентом 45 дней до 4 и более месяцев.

Причиной такого нарушения сроков, по мнению экспертов, является отсутствие у сотрудников, исполняющих государственные функции, стимулов к выполнению регламентных процедур в установленные сроки, а также отсутствие реальных механизмов привлечения должностных лиц к ответственности. Она либо нечетко прописана в самих регламентах, либо содержит отсылки на законодательство РФ, где ответственность также основана на нечетких, расплывчатых нормах.

Большинством участников обсуждения было высказано мнение о необходимости закрепления в законодательстве и, в дальнейшем, в административных регламентах мер ответственности, применяемых к государственным служащим, за несоблюдение того или иного срока выполнения государственной функции.

2. Невыделение сроков исполнения конкретных процедур в рамках государственной функции

Неоптимальность фиксации сроков, закрепленных административными регламентами, сводится к установлению в большинстве случаев общего срока выполнения функции без выделения сроков выполнения конкретных процедур, в частности, направленных на предварительный анализ представленных документов на предмет их полноты и правильности заполнения, наличия технических ошибок и опечаток. Это приводит к тому, что, соблюдая установленный регламентом общий срок, государственный служащий отказывает в положительном исполнении государственной функции (выдаче лицензии, разрешения и пр.) по формальным обстоятельствам (например, при наличии легко устранимых недочетов или даже технических опечаток). При этом сформулировать исчерпывающий перечень недостатков в представленных документах возможно в течение первой четверти от общего количества дней, установленных конкретным регламентом. Вместо этого решение об отказе в исполнении функции (предоставлении услуги) принимается ближе к концу общего срока принятия решения, либо в последний день этого срока. Даже в случае незначительной опечатки в предоставляемых документах всю административную процедуру приходится проходить заново. Особенно актуальна эта проблема для процедур, для которых предусмотрено отсутствие возможности прямого контакта заявителей с исполнителями конкретной функции и где действует принцип единого окна для сдачи документов.

В результате временные затраты предпринимателей и граждан на получение той или иной государственной услуги существенно увеличиваются.

В целях решения данной проблемы экспертами было высказано предложение установить предельные сроки исполнения процедуры первичной экспертизы предоставленных документов в рамках общего срока выполнения государственной функции для формирования исчерпывающего перечня замечаний к ним.

3. Несоответствие административных регламентов нормативным актам высшей юридической силы.

Прежде всего экспертами было обращено внимание на несоответствие рассмотренных административных регламентов Федеральному закону от 26.12.2008 № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”.

Большинство регламентов было утверждено до принятия данного закона. Вместе с тем с момента его принятия прошло 11 месяцев, а с момента вступления в силу – 7 месяцев. Однако ни один из рассмотренных регламентов до настоящего времени не приведен в соответствие с данным федеральным законом.

Также было выявлено несоответствие ряда регламентов многим другим федеральным нормативным актам в регламентируемой сфере регулирования.

4. Низкий уровень информационного (в том числе интерактивного) обеспечения исполнения государственных функций

Данная проблема выражается в крайне не информативных и запутанных официальных Интернет-сайтах ведомств, предоставляющих государственную услугу. Рядом экспертов высказывалось мнение, что усложнение структуры интернет-сайтах было предусмотрено заведомо с целью создания дополнительных барьеров для получения государственных услуг конкретного органа и вынуждение участников рынка обращаться в аффилированные коммерческие структуры для получения данной услуги на платной основе, либо вступать в коррупционные взаимоотношения с должностными лицами ведомств или посредниками для получения государственной услуги на соответствующем качественном уровне.

В ряде случаев, где возможность получения информации организована на достаточно высоком уровне (понятный и удобный интерфейс интернет-сайта), не всегда существует возможность он-лайн мониторинга конкретной стадии рассмотрения пакета документов заявителя либо информация на интернет-сайте является неактуальной и устаревшей. Интерактивное взаимодействие с ведомством посредством сайта возможно лишь в единичных случаях.

Экспертами было высказано предложение о необходимости выработки общих для всех ведомств стандартов информационного обеспечения предоставления государственных услуг.

5. Отсутствие очевидного положительного эффекта от внедрения административных регламентов (в связи с низким правовым статусом регламента)

Такое мнение было высказано при обсуждении примерно половины административных регламентов. В качестве причины высказывалось мнение о том, что административный регламент во многом представляет собой компиляцию существующих положений законодательных актов, постановлений Правительства РФ и ведомственных актов, соответствующий им по своей сути. Таким образом, если та или иная проблема вытекает из положений вышестоящего акта, она не может быть решена в рамках административного регламента.

В этой связи экспертами высказывались предложения о необходимости корректировки нормативных актов высшей юридической силы.

6. Отсутствие электронного документооборота, защищенных баз данных

Анализ проведенных обсуждений дает возможность констатировать факт недостаточного вовлечения государственных ведомств, чьи регламенты являлись предметом мониторинга в процессе перехода к осуществлению государственных услуг в электронном виде, в рамках концепции «Электронное Правительство», утвержденной Правительством России 16 августа 2007 года. Под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

7. Предложения по дальнейшему мониторингу административных регламентов

При проведении мониторингов исполнения административных регламентов в будущем необходимо предварительно проводить опрос предпринимательского сообщества и некоммерческих организаций, защищающих интересы граждан, на предмет выявления наиболее проблемных и актуальных административных регламентов. Основываясь на пожеланиях и замечаниях участников проведенного мониторинга, следует в будущем обратить особое внимание на мониторинг регламентов следующих ведомств:

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.
- Федеральная налоговая служба.
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, в части осуществления государственной функции по регистрации недвижимости и сделок с ним.
- Министерство юстиции Российской Федерации, в части осуществления регистрации и контроля деятельности некоммерческих организаций и внесения изменений в ЕГРЮЛ.

Таким образом, отраслевые эксперты независимо от компаний, осуществляющих контрольные закупки, пришли к приблизительно аналогичным выводам, связанным с общими проблемами регламентации. Так, в качестве существенной проблемы экспертами, как и заявителями, указывается низкий уровень информационной открытости и консультирования. Достаточно распространено даже мнение о том, что некоторые ведомства заведомо усложняют структуру интернет-сайтов с целью создания дополнительных барьеров для получения государственных услуг (например, желающие могут попытаться найти проекты административных регламентов на сайте Россельхознадзора www.fsvps.ru – нашим экспертам это удалось приблизительно за 40 минут).

Как и в случае с «контрольными закупками», эксперты указывают на систематическое неисполнение сроков предоставления государственных услуг, проблему злоупотребления формальными нормами (когда документы возвращаются без рассмотрения по причине некомплектности по истечении 30 дней).

Эксперты отмечают ограничения на возможности оптимизации порядка предоставления государственных услуг посредством регламентации в силу ограничений, накладываемых статусом регламента (приказ ведомства) и указывают на необходимость оптимизации нормативно-правовых актов более высокого уровня.

2.3 Экспертные обсуждения с государственными служащими

В рамках мониторинга исследовались мнения государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, о результатах внедрения и исполнения административных регламентов.

Основная цель исследования состояла в выявлении оценки государственных служащими результатов осуществляемой в рамках административной реформы регламентации исполнения федеральными органами исполнительной власти возложенных на них государственных функций и проблем внедрения административных регламентов. Наряду с общей оценкой результатов внедрения административных регламентов в процессе исследования изучалось влияние их исполнения на результативность и характер профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Всего в рамках исследования были проведены обсуждения 35 административных регламентов с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций.

Исследование оценки государственными служащими хода внедрения административных регламентов включало в себя также анализ результатов анонимного анкетирования государственных служащих, проводимого, как в процессе обсуждений, на основании анкет, заполняемых их участниками, так и на основе специального опроса государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. В опросах приняли участие 147 государственных служащих подразделений центральных аппаратов 14 федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов из 37 субъектов Российской Федерации. Вся совокупность полученных данных была проанализирована с помощью компьютерной программы для обработки статистических данных SPSS.

Результаты обсуждения хода внедрения административных регламентов с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций, оформлялись следующими документами.

1. Стенограммами хода обсуждения по каждому административному регламенту с расшифровкой после заседания.

2. Протоколами обсуждения, оформленными по предложенному сценарию обсуждения и содержащими замечания и предложения, высказанные исполнителями при обсуждении хода внедрения административных регламентов.
3. Анкетами опроса государственных служащих, заполняемые участниками обсуждений.

При обобщении результатов анкетирования и обсуждения проблем регламентации с государственными служащими были получены в том числе следующие данные.

По мнению государственных служащих, как центральных аппаратов, так и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, регламентация деятельности органов исполнительной власти является ключевым направлением административной реформы (данный ответ отметили 57,8% опрошенных государственных служащих).

Результаты опроса государственных служащих, принимающих непосредственное участие в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, показывают, что большинство государственных служащих из центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти считают, что внедрение административных регламентов приносит пользу, в первую очередь, гражданам и организациям – потребителям государственных услуг или государственных функций. При этом значительная часть государственных служащих, принявших участие в опросах, в качестве основной цели внедрения административных регламентов указала на повышение качества исполнения государственных функций.

В целом большинство государственных служащих (64,5% опрошенных) положительно оценивают результаты внедрения административных регламентов на практику исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Лишь незначительная часть опрошенных (6,4% государственных служащих) видят отрицательные изменения на практике исполнения государственных функций и услуг после внедрения регламентов.

Влияние внедрения административных регламентов на практику исполнения административных действий значительная часть государственных служащих (60,6%) также оценивают положительно и лишь 9,4% отмечают отрицательные изменения. Из принявших участие в опросе государственных служащих большинство считает, что внедрение административных регламентов либо подтолкнуло к совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг (48,9% государственных служащих), либо никак не повлияло на данный процесс (39% опрошенных). При этом по оценкам государственных служащих качество административных процедур нуждается в дальнейшей доработке и совершенствовании.

Отсутствие изменений в процессе внедрения информационных технологий в практику исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг отмечают больше половины государственных служащих (57%), однако 39,4% государственных служащих видят и позитивные изменения.

Что немаловажно, половина опрошенных государственных служащих (51,7%) видят положительные изменения в организации процесса исполнения государственных функций и предоставлении государственных услуг после внедрения административных регламентов, о появлении негативных тенденций говорят лишь 14,5% государственных служащих.

Государственные служащие (около 70% опрошенных) отмечают отсутствие каких бы то ни было изменений в обеспечении исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг ресурсами, как финансовыми, техническими, так и человеческими после внедрения административных регламентов. Около 20% опрошенных отмечают даже негативные изменения в ресурсном обеспечении после внедрения административных регламентов, особенно в отношении кадров (данный вариант ответа выбрали 24,3% государственных служащих). Проблема ресурсного обеспечения связана не только с тем, что при внедрении административных регламентов выделения дополнительных ресурсов для исполнения всех требований административных регламентов в большинстве случаев не произошло, но также и со структурными изменениями и перераспределением полномочий в ряде федеральных органов исполнительной власти, повлекшими за собой нехватку, в первую очередь, человеческих ресурсов.

Результаты опроса государственных служащих показывают, что в ряде случаев, особенно в части оценки качества административных регламентов, мнения государственных служащих центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти диаметрально противоположны, и это говорит о необходимости постоянного внутреннего мониторинга практики применения административных регламентов и учета мнения сотрудников территориальных органов, непосредственно исполняющих регламенты на местах, с целью совершенствования административных регламентов и практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

На основании полученных результатов можно сформулировать следующие выводы.

1. Общая оценка результатов внедрения административных регламентов. Проведенные в ходе мониторинга обсуждения результатов внедрения административных регламентов с непосредственными их исполнителями и опрос государственных служащих показали, что значительная часть государственных служащих в целом положительно оценивают результаты внедрения административных регламентов, подчеркивая, что их внедрение позволило более четко организовать исполнение государственных функций и услуг и сделать этот процесс более прозрачным для заявителя.

2. Статистика исполнения административных регламентов. Обсуждение хода внедрения и исполнения административных регламентов показало необходимость совершенствования, а в ряде случаев разработку, специальной системы по ведению, сбору и анализу статистической информации, связанной с исполнением административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Такие статистические данные должны содержать информацию о количестве обращений заявителей за государственной услугой или исполненных государственных функций, показателях уровня и сроков исполнения поступивших обращений, а также о численности государственных служащих, непосредственно исполняющих все административные действия регламентов, и числе ответственных за исполнение административных регламентов структурных подразделений центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов.

Характер изменения отдельных показателей статистической информации по исполнению административных регламентов позволяет проанализировать характер спроса на соответствующие виды государственных услуг и степень его удовлетворения, готовность государственных органов своевременно и эффективно предоставлять такие услуги или исполнять возложенные функции. Кроме того, эта статистическая информация должна использоваться для обоснования необходимой численности непосредственных исполнителей административных регламентов, а в отдельных случаях технических и финансовых средств, необходимых государственным органам для исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг в соответствии с регламентными нормами.

3. Совершенствование нормативных правовых актов. Необходимость изменения административных регламентов определяется в первую очередь, по мнению участников обсуждений, процессом развития действующего законодательства в соответствующей сфере. Мониторинг показал, что исполнители связывают совершенствование административных регламентов с изменением действующего законодательства, происходящее в двух основных областях.

Во-первых, это изменение профильных законов и нормативных правовых актов, которые регулируют функции государственных органов и порядок их осуществления при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг. Такие изменения (подготовленные или разрабатываемые) затрагивают более 20 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Главный вопрос в данном случае, по мнению исполнителей, состоит в ускорении процесса принятия соответствующих изменений, как на законодательном уровне, так и в самих регламентах.

Второе направление совершенствования действующего законодательства, оказывающее влияние на административные регламенты, связано с принятием и вступлением в силу федерального закона от 26 декабря 2008 г.

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Новые положения указанного закона оказывают существенное влияние на процесс регламентации, на разрабатываемые и исполняемые административные регламенты. В них должны быть внесены изменения, вытекающие из норм указанного закона, в действия государственных органов по характеру, срокам и периодичности проводимых проверок.

Вместе с тем исполнители ряда регламентов высказали замечания, что следует уточнить перечень контрольно-надзорных функций, на которые действие указанного закона не распространяется.

4. Взаимодействие с иными органами власти в рамках исполнения административных регламентов. Административный регламент является актом конкретного государственного органа и в регламенте содержатся административные процедуры и действия, осуществляемые только в рамках этого органа. Лишь в исключительных случаях государственными органами разрабатываются и утверждаются совместные административные регламенты. В мониторинге 2009 года совместные административные регламенты представлены одним регламентом исполнения Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта государственной функции по государственной регистрации гидротехнических сооружений и ведению Российского регистра гидротехнических сооружений.

Вместе с тем необходимость взаимодействия различных государственных органов при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг достаточно распространена. В ряде случаев взаимодействие осуществляется на основе соглашения между заинтересованными государственными органами. Исполнители таких регламентов считают, что взаимодействие с исполнителями в других государственных органах нуждается в более жесткой регламентации, так как даже при наличии соглашений сроки согласования или получения необходимой информации зачастую нарушаются или требуют дополнительных усилий по исполнению регламентов в установленный срок.

5. Взаимодействие с заявителем. Центральным вопросом в оценке эффективности применения административных регламентов является характер взаимодействия исполнителей с заявителями. Внедрение административных регламентов по оценкам подавляющего большинства исполнителей позволило существенно усовершенствовать процесс взаимодействия с заявителями.

По мнению исполнителей, совершенствованию взаимодействия с заявителями способствовала четкая регламентация в административных регламентах порядка исполнения административных действий, порядка осуществления консультаций при обращении за государственной услугой,

возможность заявителя контролировать процесс рассмотрения предоставленных документов и процесс принятия решения по обращению. Существенно, по мнению государственных служащих, повлиял на эффективность взаимодействия с заявителями тот факт, что практически во всех обследуемых административных регламентах предусматривается закрытый перечень отказов в предоставлении государственных услуг или исполнении государственных функций, что делает этот процесс по существу независимым от решения чиновника.

6. Особенности проведения и результатов обсуждений хода внедрения административных регламентов с государственными служащими в 2008 и 2009 годах. Подавляющее большинство государственных служащих, участвовавших в обсуждениях результатов внедрения административных регламентов при проведении мониторинга в 2009 году, как и мониторинга в 2008 году, считает, что регламентация предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций в большей степени отвечает интересам заявителей.

Ключевые вопросы в обсуждениях с государственными служащими территориальных органов в 2008 году в большей степени касались организационных вопросов внедрения административных регламентов и были связаны с отсутствием опыта исполнения административных регламентов. Поэтому главное внимание государственные служащие уделяли вопросам оценки взаимодействия исполнителей с заявителями, должностными лицами в других подразделениях и других органах власти, вопросам организации мест работы и приема заявителей, включая графики работы и техническое оснащение мест приема заявителей, а также оценки исполняемых административных действий и их соответствия практике исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Характер проблем, поднимаемых исполнителями центральных аппаратов в 2009 году, в основном был сосредоточен на анализе изменения действующего законодательства и его влиянии на административные регламенты, на оценке возможностей перевода исполнения административных регламентов в электронный вид и создании условий для такого перевода.

Накопленный в течение года опыт по исполнению административных регламентов позволил отладить процесс взаимодействия с заявителями при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, обеспечить соблюдение сроков предоставления государственных услуг и функций, повысить информированность граждан и организаций о порядке и условиях предоставления государственных услуг.

7. Внедрение информационных технологий в практику исполнения административных регламентов. Исполнители административных регламентов в процессе обсуждений отмечали важность и необходимость разработки и внедрения информационных и телекоммуникационных технологий для предоставления государственных услуг или исполнения государственных

ных функций. Государственные служащие утверждают, что необходимая подготовительная работа по разработке и внедрению информационных и телекоммуникационных технологий ведется, а по отдельным регламентам, в частности административному регламенту исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по организации формирования и ведения единого реестра сертификатов соответствия, имеются существенные наработки и возможность перехода к исполнению государственной функции в электронном виде.

Однако в ходе обсуждений исполнители обращали внимание на ряд общих проблем, от решения которых, по их мнению, будет зависеть возможность перехода к исполнению административных регламентов в электронном виде.

В первую очередь к ним относится решение проблемы электронной подписи и проверки подлинности предоставляемых электронных документов, а также решение вопросов, в случае необходимости, о подтверждении личности заявителя, обеспечения защиты прав собственности, предоставления проб и образцов, необходимых для предоставления государственных услуг и иных подобных вопросов. Кроме того, необходимо усовершенствовать действующее законодательство в тех случаях, когда им предусматривается обязательный бумажный вариант подачи отдельных документов для получения государственной услуги (функции).

При обсуждениях особо отмечалась важность и необходимость комплексного подхода к внедрению информационных технологий, обеспечивающего взаимосвязь и совместимость информационных систем, используемых при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг. Ключевой проблемой является своевременное решение финансовых и технических вопросов разработки и внедрения информационных и телекоммуникационных технологий для предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций.

8. Контроль за исполнением административных регламентов. Согласно результатам обсуждений, в большинстве случаев текущий контроль исполнения административных регламентов осуществляется в рамках общей системы контроля прохождения документов, поступающих в государственный орган, и только в отдельных государственных органах существуют специальные системы контроля исполнения административных регламентов.

Для совершенствования практики исполнения административных регламентов необходимо разработать специальные системы контроля по рассмотрению обращений заявителей, в том числе контроля за работой территориальных органов и их подразделений по исполнению возложенных на них функций. Система контроля должна стать составной частью постоянного внутреннего мониторинга практики исполнения административных регламентов, в частности учета мнения сотрудников территориальных органов, непосредственно исполняющих регламенты на местах с целью совершенс-

твования административных регламентов и практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Таким образом, можно утверждать, что, по крайней мере на уровне участников обсуждения, государственные служащие осознают комплексный характер проблем развития регламентации и считают существенным поддержку внедрения регламентов.

Государственные служащие в целом положительно относятся к внедрению регламентов, считают его полезным для заявителей. Однако для сопровождения внедрения регламентов необходимо создание адекватной системы статистического учета и оценки деятельности подразделений и сотрудников, создание информационной системы, изменение нормативно-правовой базы более высокого уровня, создание специальных систем контроля за исполнением регламента.

Кроме того, чрезвычайно важно отметить осознанную потребность в более детальной регламентации межведомственного взаимодействия органов власти. В перспективе именно межведомственное взаимодействие может позволить принципиально сократить издержки заявителей на получение государственных услуг путем перехода от взаимодействия между ведомством и заявителем к межведомственному взаимодействию.

3. ЮРИДИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

В 2009 году в ходе юридического мониторинга было обследовано 40 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти и 1 проект административного регламента (около **9,8%** от общего числа административных регламентов).

Результаты внедрения административных регламентов оценивались на соответствие **39** параметрам, обязательное наличие которых предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 29.11.2007 № 813 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» и текущим законодательством.

Анализ соответствия **29** заданным параметрам (элементам) предполагал формализованную и однозначную оценку наличия или отсутствия закрепленного параметра в административном регламенте, в ином нормативном правовом акте – параметр установлен административным регламентом, иным нормативным правовым актом или не установлен.

10 параметров требовали экспертной оценки - правомерность или неправомерность закрепления параметра в административном регламенте, в ином нормативном правовом акте; достаточность или недостаточность, оптимальность или избыточность наличия параметра в административном регламенте, в ином нормативном правовом акте, на практике.

Из них 5 параметров требовались для описания возможностей электронного межведомственного взаимодействия при переводе регламентированной государственной функции (услуги) в электронный вид.

Нормативная база, регулирующая порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, являлась основным, но не единственным источником юридического мониторинга. Оценка содержания и качества административных регламентов на соответствие заданным параметрам проводилась путем юридической экспертизы практики право-

применения административных регламентов, проанализированной, в частности, на основании данных, полученных в ходе:

- обсуждений результатов внедрения административных регламентов с государственными служащими, исполняющими государственные функции и предоставляющими государственные услуги;
- обсуждений с потребителями государственных функций и государственных услуг, в том числе с экспертным и научным сообществом, участниками рынка;
- обследования официальных Интернет-сайтов федеральных органов, исполняющих государственные функции и предоставляющих государственные услуги,
- осуществления анонимных «контрольных закупок» государственных функций и государственных услуг.

Информация, полученная в ходе юридического мониторинга, была обобщена в юридических предложениях по совершенствованию 41 административного регламента федеральных органов исполнительной власти, а также соответствующей нормативной правовой базы.

Методика юридического мониторинга позволила также разработать следующие статистические результаты:

- статистика по качеству отражения в административных регламентах установленных законодательством параметров;
- статистика по объемам необходимых изменений действующих редакций административных регламентов и связанных с ними нормативных правовых актов;
- рейтинг 41 административного регламента на соответствие законодательству РФ.

По результатам проведенного мониторинга были сделаны следующие выводы:

1. Для приведения в соответствие административного регламента действующему законодательству, улучшения практики правоприменения, а также в целях дальнейшей оптимизации административных процедур, необходимо внесение изменений в действующие административные регламенты (доля положений, требующих изменений в административных регламентах составляет **от 9 до 52%** текста).

Усовершенствование порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг требует в некоторых случаях внесения изменений в федеральные законы и постановления Правительства РФ (**80%** рассмотренных случаев).

Высокий процент необходимых изменений в действующие редакции административных регламентов связан в первую очередь с изменениями Федеральных законов, напрямую влияющих на порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (например, федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (вступает в силу с 01.07.2009 года), Федеральный закон №123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и т.п.).

2. Формализованная оценка административных регламентов на соответствие 35 параметрам (элементам), обязательное наличие которых предусмотрено постановлением Правительства от 29.11.2007 № 813, позволила разработать Рейтинг административных регламентов на соответствие законодательству РФ.

3. Результаты, полученные в ходе мониторинга качества внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг свидетельствуют о том, что наиболее проблемными параметрами являются:

- недостаточность использования в ходе исполнения государственной функции (услуги) государственных информационных систем (наличие и надлежащее описание имеется в **15%** случаев, ненадлежащее описание – **49%** случаев, описание отсутствует – **37%** случаев);

- ненадлежащее описание порядка направления документов, подаваемых заявителем для исполнения государственной функции (услуги), включая способы и формы направления документов (наличие и надлежащее описание имеется в **22%** случаев, ненадлежащее описание – **73%** случаев, описание отсутствует – **5%** случаев);

- ненадлежащее и неисчерпывающее описание состава и содержания юридических фактов (событий или действий), инициирующих начало исполнения административных процедур, а также состава и содержания административных процедур (наличие и надлежащее описание имеется в **32%** случаев, ненадлежащее описание – **66%** случаев, описание отсутствует – **2%** случаев);

- недостаточность нормативного закрепления порядка межведомственного, межуровневого взаимодействия головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями в форме информационного обмена, согласования, принятия совместного решения, совместных мероприятий (наличие и надлежащее описание имеется в **34%** случаев, ненадлежащее описание – **39%** случаев, описание отсутствует – **27%** случаев);

- ненадлежащее описание возмездности исполнения административных процедур государственной функции (услуги) (наличие и надлежащее описание имеется в **41%** случаев, ненадлежащее описание – **39%** случаев, описание отсутствует – **20%** случаев);

- ненадлежащее и неисчерпывающее описание сроков (обычных и сокращенных) исполнения государственной функции (услуги) (наличие и надлежащее описание имеется в **41%** случаев, ненадлежащее описание – **54%** случаев, описание отсутствует – **5%** случаев);

- ненадлежащее и неисчерпывающее описание перечня и форм документов, подаваемых заявителем для исполнения государственной функции (услуги) (наличие и надлежащее описание имеется в **44%** случаев, ненадлежащее описание – **51%** случаев, описание отсутствует – **5%** случаев).

В настоящей работе представлены ключевые результаты юридического анализа качества ведомственной регламентации и ее соответствия законодательству, а также предложения по совершенствованию соответствующей нормативной правовой базы. Для удобства изучения полученных по итогам материалов и отображения логики проведенного исследования, оцениваемые параметры были объединены в близкие по смыслу блоки, приведены количественные данные, примеры непосредственного описания параметров в административных регламентах и иных нормативных правовых актах, а также выводы и предложения по каждому параметру, исследованному в юридическом мониторинге.

3.1 Правовые основания

Недостаточность правовых оснований

В ходе юридического мониторинга **41 административного регламента** была выявлена недостаточность правовых оснований для исполнения **8 государственных функций и государственных услуг**, что составляет **22%** от общего числа анализируемых административных регламентов.

Правовые основания исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг были признаны недостаточными при отсутствии указания на необходимость их осуществления в федеральном законе или в положении об органе исполнительной власти.

В **5%** случаях (**2 административных регламента**) исполнение государственных функций или предоставление государственных услуг основано исключительно на подзаконных актах в связи с отсутствием описания порядка или даже непосредственного указания на необходимость их осуществления в федеральных законах.

А) В Российской Федерации до сих пор не принят Федеральный Закон о паспорте гражданина РФ, поэтому правовыми основаниями выдачи, замены и учета паспортов граждан РФ являются нормы, содержащиеся в Положении о паспорте гражданина Российской Федерации, утверждённом постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. №828, принятое, в свою очередь, во исполнение указа Президента РФ «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» №232 от 13 марта 1997 года. В соответствии с пунктом 10 Положения: «Выдача и замена паспортов производятся территориальными органами Федеральной миграционной службы по месту жительства, по месту пребывания или по месту обращения граждан в порядке, определяемом Федеральной миграционной службой».

Б) Федеральные законы не предусматривают исполнение Минюстом России или каким-либо иным органом власти государственной функции по предоставлению в установленном порядке физическим и юридическим лицам информации о зарегистрированных организациях. Однако Указом

Президента РФ от 14 июля 2008 г. N 1079 Минюст России стал правопреемником упраздненной Росрегистрации и получил некоторые полномочия упраздненной Службы, включая полномочие по предоставлению информации о зарегистрированных организациях.

В целом, такая статистика указывает на то, что некоторое количество значимых государственных функций (услуг) федеральных органов исполнительной власти не имеет нормативного установления и регулирования порядка их осуществления на уровне федерального законодательства и регламентируется подзаконными актами. Исполнение таких государственных функций (услуг) осуществляется органами государственной власти **только** на основании утвержденных Президентом России или Правительством России положений о федеральных органах исполнительной власти. Такие цифры отражают **увеличение функционала федеральных ведомств** путем включения новых полномочий в положения о ведомствах постановлениями Правительства РФ и Указами Президента РФ, **минуя законодательные процедуры**.

Судьба административного регламента при передаче полномочий

В 22% случаев (**9 административных регламентах**) выявлено неправильное указание на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на исполнение государственной функции (услуги). Причина заключается в том, что после утверждения соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ упразднение или реорганизация федеральных органов исполнительной власти сопровождается передачей их функционала и штатной численности работников другому ведомству. Указанные подзаконные акты **не могут повлечь автоматического изменения редакции административного регламента и указания в нем надлежащего органа исполнительной власти** – правопреемника полномочий упраздненного или реорганизованного ведомства.

Административный регламент является ведомственным нормативным правовым актом, поэтому передача государственной функции или государственной услуги из компетенции одного федерального органа исполнительной власти в компетенцию другого должна инициировать уточнение актуального органа исполнительной власти в тексте административного регламента. Поэтому ведомство, являющееся правопреемником полномочий, должно организовать разработку новой редакции административного регламента и утвердить его при наличии нормотворческой функции либо направить на утверждение в соответствующее федеральное министерство.

В соответствии с Указом Президента РФ от 25.12.2008 N 1847 со дня его официального опубликования (30 декабря 2008 г.) Федеральная регистрационная служба переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), а с 1 марта 2009 г. упразднены Федеральное агентство геодезии и картографии и Федераль-

ное агентство кадастра объектов недвижимости с передачей их функций Росреестру.

Однако, несмотря на то, что с момента издания Указа Президента прошел почти год, в Приказ Минюста России от 14.09.2006 N 293 "Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и Приказ Минюста России от 27.12.2007 N 254 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю" до сих пор не внесены изменения в части наименования органа, исполняющего данные функции.

Различие наименований государственных функций (услуг) в разных нормативных правовых актах

В 29% от общего числа анализируемых государственных функций и государственных услуг (**12 административных регламентах**) выявлено несоответствие формулировки государственной функции или государственной услуги, установленной в Федеральных законах и/или в Положениях об исполняющем государственную функцию или государственную услугу органе, формулировке, обозначенной в административном регламенте.

Приказ Минкомсвязи России от 27 ноября 2008 г. N 100 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по исполнению государственной функции по организации работ по учету ресурса нумерации, а также по формированию и ведению реестра российской системы и плана нумерации»

Наименование государственной услуги, указанной в административном регламенте, только частично соответствует наименованию, указанному в Федеральном законе «О связи» (ст. 26). В законе не отражена функция Россвязи по формированию и ведению реестра российской системы и плана нумерации. Вместе с тем наименование государственной услуги, указанной в административном регламенте полностью соответствует наименованию, указанному в Положении о Россвязи (п. 5.6.6).

В целях единообразного использования наименования «сложных» государственных функций или государственных услуг ведомству, разрабатывающему административный регламент, необходимо, во-первых, описывать всю совокупность взаимосвязанных административных процедур, во-вторых, правильно отражать существо исполняемой государственной функции или предоставляемой государственной услуги в ее названии. И, наконец, при необходимости органу государственной власти следует разрабатывать соответствующие изменения по наименованию государственной функции или государственной услуги в положение о ведомстве и предлагать их для внесения Правительству РФ или Президенту РФ.

Переструктурирование системы государственных функций (услуг)

Целесообразность объединения с другой государственной функцией (услугой), разъединения на разные государственные функции (услуги) либо ликвидации государственной функции (услуги) была выявлена в **10** случаях (**24%**).

Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 N 903 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по выдаче заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию Российской Федерации в установленном законодательством Российской Федерации порядке"

В соответствии с п.5 Правил ввоза и вывоза лекарственных средств, зарегистрированных в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.07.2005 N 438, для предоставления лицензии на ввоз лекарственных средств требуется заключение о возможности выдачи данной лицензии, выдаваемое Росздравнадзором. Согласно п. 5.8.12 Положения о Минпромторге России, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 438, полномочие по выдаче лицензий на ввоз закреплено за данным Министерством (ранее осуществлялось Минэкономразвития России). Административного регламента исполнения функции по лицензированию ввоза лекарственных средств нет.

По своей сути выдача заключения о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств и выдача собственно лицензии на ввоз лекарственных средств являются частями единой функции, порядок исполнения которой должен быть определен единым регламентом.

3.2 Межведомственные и межуровневые взаимодействия

Наименование федеральных органов исполнительной власти, реально участвующих в исполнении государственной функции (услуги)

В 26 административных регламентах из 41 анализируемых (63%) указаны все реально участвующие в исполнении государственной функции (услуги) федеральные органы исполнительной власти. В 15 административных регламентах (37%) список органов неполный.

Приказ Минприроды России N 117, Минтранса России N 66 от 27.04.2009 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта государственной функции по государственной регистрации гидротехнических сооружений и ведению Российского регистра гидротехнических сооружений"

Согласно п. 2 Административного регламента в исполнении функции участвуют Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Вместе с тем это неполная информация: как было отмечено на обсуждении регламента с государственными служащими, вся документация о судоходных гидротехнических сооружениях поступает в Ространснадзор от Росморречфлота, поскольку эксплуатация данных сооружений осуществляется только федеральными государственными учреждениями, подведомственными данному агентству.

Межведомственное, межуровневое взаимодействие головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями

В ходе юридического мониторинга 41 административного регламента была выявлена недостаточность описания необходимости и формы межведомственного, межуровневого взаимодействия головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями в форме информационного обмена, со-

гласования, принятия совместного решения, совместных мероприятий для исполнения **16 государственных функций и государственных услуг**, что составляет **39%** от общего числа анализируемых административных регламентов, а в **11** случаях (**27%**) такое описание вообще отсутствовало.

Приказ Минюста России от 27.12.2007 N 254 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю"

В административном регламенте отсутствует описание порядка взаимодействия Росреестра с иными органами, хотя на практике такое взаимодействие осуществляется. Взаимодействие Росреестра с Росприроднадзором, Россельхознадзором может осуществляться в форме информационного обмена данными, полученными в результате проверок, а также в форме совместных контрольных мероприятий для осуществления комплексных проверок (что является предпочтительной практикой по сравнению с отдельными проверками разными органами).

Взаимодействие Росреестра с органами муниципального земельного контроля осуществляется в форме информационного обмена. Последние в ходе проверок составляют акты, в которых фиксируют нарушения, и направляют их в Росреестр. Серьезнейшим недостатком является то, что компетенция органов муниципального земельного контроля и порядок их взаимодействия с органами Росреестра устанавливаются ненормативным (!) актом, а именно: Методическими рекомендациями по порядку взаимодействия органа, осуществляющего муниципальный земельный контроль, и управления Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по субъекту Российской Федерации, утвержденными Письмом Роснедвижимости от 20.07.2005 N ММ/0644.

Разграничение компетенции с иными органами государственной власти при исполнении государственной функции (услуги)

В ходе мониторинга в **12** случаях из **41** анализируемых (**29%**) была выявлена недостаточность разграничения компетенции между государственными органами.

Приказ Минюста России от 31.03.2009 N 89 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по представлению информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях"

Недостаточно четко разделен состав сведений, которые находятся в реестрах некоммерческих организаций, ведомых Минюстом России и Единым государственным реестром юридических лиц. У заявителей могут возникнуть проблемы с правильным выбором органа, в который необходимо обращаться за информацией.

3.3 Участие подведомственных организаций

Делегирование исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) подведомственным организациям

В ходе мониторинга в 9 случаях из 41 анализируемых (22%) было выявлено делегирование исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) подведомственным организациям.

Приказ Минобрнауки России от 12.12.2007 N 346 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам государственной функции по осуществлению ведения реестров зарегистрированных объектов интеллектуальной собственности, публикации сведений о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, поданных заявках и выданных по ним патентах и свидетельствах, о действии, прекращении действия и возобновлении действия правовой охраны в отношении объектов интеллектуальной собственности, передаче прав на охраняемые объекты, об официальной регистрации объектов интеллектуальной собственности"

В п.2 Административного регламента указано, что функция исполняется с участием федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Роспатента, с возложением на эти учреждения организационно-технического сопровождения выполняемой функции. Как следует из Административных регламентов других функций Роспатента и материалов сайта Роспатента, функция исполняется с участием ФГУ «Федеральный институт промышленной собственности», которое осуществляет анализ документов при принятии Роспатентом решения о представлении правовой охраны объекту интеллектуальной собственности, а также осуществляет хранение необходимых информационных ресурсов.

В Административном регламенте отсутствует указание на наименование данного ФГУ, его контактные данные и, самое главное, на административные процедуры и действия, которые им исполняются.

Проведение в ходе исполнения государственной функции (услуги) оценки соответствия обязательным требованиям путем получения заявителем подтверждающего документа у подведомственной организации

В ходе мониторинга было выявлено, что при исполнении 3 государственных функции (услуг), что составляет 8% от числа анализируемых, необходимо получение заявителем у подведомственной организации документа, содержащего оценку соответствия обязательным требованиям.

А) Приказ Мининформсвязи России от 25 мая 2006 г. N 68 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий»

В административном регламенте не указано, что в исполнении функции участвуют подведомственные организации. Однако из п. 10 регламента и Приложения № 2 к нему, содержащего перечень документов, представляемых при подаче заявления о предоставлении лицензии, следует, что для получения лицензии, предусматривающей при оказании услуги связи использование радиочастотного спектра, необходимо первично получить решение Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ) о выделении полос радиочастот.

Полосы радиочастот, во-первых, выделяются решением ГКРЧ при положительном заключении экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств, во-вторых, присваиваются (назначаются) Роскомнадзором на основании решения ГКРЧ также при положительном заключении экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств гражданского назначения и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами. При этом, в соответствии с Положением о радиочастотной службе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 3 мая 2005 г. № 279, указанные экспертизы проводят предприятия радиочастотной службы, которые являются подведомственными предприятиями Роскомнадзора.

Порядок выделения полос радиочастот определен Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, утвержденным решением Государственной комиссии по радиочастотам от 17 декабря 2007 г. № 07-22-03-001. Согласно указанному Положению, экспертиза о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств, которая проводится на этапе выделения полос радиочастот, осуществляется бесплатно.

Порядок присвоения (назначения) полос радиочастот или радиочастотных каналов определен Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденным Решением Государственной комиссии по радиочастотам при Мининформсвязи России от 26 февраля 2008 г. № 08-23-02-001. Экспертиза, которая проводится на этапе присвоения (назначения) полос радиочастот или радиочастотных каналов, осуществляется на платной основе на основании договоров между заявителем и предприятием радиочастотной службы в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Б) Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 N 736 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств"

Государственная регистрация лекарственных средств осуществляется только при условии проведения экспертизы качества и безопасности лекарственного средства. Данная экспертиза проводится за счет средств заявителя в единственной на всю страну экспертной организации: ФГУ «Научный центр экспертизы средств медицинского применения» («НЦЭСМП»). Из-за монопольного положения данной организации, осуществляющей коммерческую деятельность, финансовые и временные затраты на прохождение этапа экспертизы огромны. Срок экспертизы составляет от 1 до 2,5 лет. Стоимость может достигать 400 тысяч рублей.

В) Приказ МВД России от 24.11.2008 N 1001 "О порядке регистрации транспортных средств" (вместе с "Правилами регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации", "Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним")

Подпункт к п.16 Административного регламента указывает на необходимость предоставления свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства (СКТС) требованиям безопасности в случаях изменения регистрационных данных в связи с изменением конструкции транспортного средства согласно Приказу МВД России от 07.12.2000 N 1240 "Об утверждении нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по техническому надзору".

Выдача СКТС осуществляется ФГУП "НАМИ" и является платной услугой, однако информация об этом отсутствует в административном регламенте. Необходимость испытаний и сертификации обусловлена требованиями безопасности колесных транспортных средств, в частнос-

ти Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения".

Отсутствуют также критерии отнесения изменений в конструкцию к влияющим или не влияющим на безопасность дорожного движения, что предполагает большую коррупционную емкость процедуры регистрационных действий с автомобилями, в конструкцию которых внесены изменения.

Таким образом, необходимость получения платного документа в спорной структуре описана ненадлежащим образом.

Проведение в ходе исполнения государственной функции (услуги) оценки соответствия обязательным требованиям путем получения заявителем подтверждающего документа у экспертной негосударственной организации

В ходе мониторинга было выявлено, что при исполнении 6 государственных функции (услуг), что составляет **2%** от числа анализируемых, необходимо получение заявителем у негосударственной экспертной организации документа, содержащего оценку соответствия обязательным требованиям.

Приказ Минприроды России от 30.10.2008 N 280 "Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах".

В соответствии с п. 45.13. Административного регламента при проведении проверок должностным лицом, осуществляющим контроль и надзор в области промышленной безопасности, для изучения и анализа запрашиваются у поднадзорной организации заключение экспертизы промышленной безопасности.

Данный документ заявитель получает у экспертной организации, имеющей лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности, за свой счет на основе гражданско-правового договора.

Правомерность делегирования исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) и/или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями

Из **18** случаев делегирования исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) и/или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями в **3** случаях это осуществляется неправомерно.

3.4 Возмездность юридически значимых действий

Государственные пошлины, взимаемые за юридически значимые действия, совершаемые в ходе исполнения государственной функции (услуги)

Надлежащее описание платности или бесплатности исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), (т.е. платность или бесплатность установлена Федеральными законами, включая Налоговый Кодекс, а также указана в административном регламенте) выявлено в отношении **17** государственных функций (государственных услуг), что составляет **41%** от общего числа анализируемых административных регламентов.

Незначительные недостатки описания платности или бесплатности исполнения государственных функций (государственных услуг) выявлены в отношении **16** государственных функций (государственных услуг), что составляет **39%** от общего числа анализируемых административных регламентов, из них:

А) Приказ Минюста России от 14.09.2006 N 293 "Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

За государственную регистрацию прав взимается государственная пошлина. Ее размер был установлен п.20-26 ч. 1 ст.333.33 НК РФ и продублирован в п. 4 Административного регламента. Федеральным законом от 27.12.2009 N 374-ФЗ ст.333.33 НК РФ была изложена в новой редакции с увеличением числа юридически значимых действий, за совершение которых взимается государственная пошлина и повышением ее размера. Но в Административном регламенте данные изменения отражены не были.

Б) Приказ Минэкономразвития России от 01.06.2009 N 201 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению государственным имуществом по предоставлению государственной услуги "Осуществление в установленном порядке выдачи выписок из реестра федерального имущества".

Административный регламент предусматривает взимание платы - 200 рублей за информацию об одном объекте учета. Основанием являются

ся п.37 и 38 Положения об учете федерального имущества, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 N 447. Вместе с тем размер платы в 200 рублей за информацию об одном объекте не основан на расчетах затрат и является завышенным. Данный вывод можно сделать из сопоставления с размером платы за предоставление информации в других случаях. Так, например, размер платы за предоставление сведений об сертификате соответствия составляет 26 рублей.

Серьезные недостатки описания платности или бесплатности исполнения государственных функций (государственных услуг) выявлены в отношении 8 государственных функций (государственных услуг) (20%).

Возмездность исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или экспертными негосударственными организациями

В отношении 7 административных регламентов (17%) было выявлено взимание платы подведомственными федеральным органам исполнительной власти или негосударственными экспертными организациями на основании гражданско-правовых договоров по тарифам, устанавливаемым федеральным органом, в ведении которого находится организация, либо самой организацией.

Приказ Минобрнауки России от 12.12.2007 N 346 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам государственной функции по осуществлению ведения реестров зарегистрированных объектов интеллектуальной собственности, публикации сведений о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, поданных заявках и выданных по ним патентах и свидетельствах, о действии, прекращении действия и возобновлении действия правовой охраны в отношении объектов интеллектуальной собственности, передаче прав на охраняемые объекты, об официальной регистрации объектов интеллектуальной собственности"

В соответствии со ст. 1249 Гражданского кодекса, за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом, а также с государственной регистрацией перехода исключительных прав к другим лицам и договоров о распоряжении этими правами, взимаются соответственно патентные и иные пошлины. Они установлены Постановлением Правительства РФ от 10.12.2008 N 941. Однако помимо пошлин, установленных Гражданским Кодексом и Постановлением Правительства РФ, на практике неправомерно взимаются сборы, установленные приказом директора ФГУ ФИПС. Перечень сборов указан на сайте Роспатента: http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru/activity_lines/tarif/

3.5 Использование учетных процедур и информационных систем

Учетные процедуры и использование информационных систем при исполнении государственных функций (государственных услуг) описаны в административных регламентах преимущественно ненадлежащим образом.

Использование учетных полномочий в ходе исполнения государственной функции (услуги)

Мониторинг выявил, что надлежащее описание учетных процедур имеется в **22** административных регламентах (**54%**), ненадлежащее – в **10** (**24%**), отсутствует – в **9** (**22%**). Однако во многих случаях учетные процедуры только упоминаются.

Приказ ФАС России от 25.12.2007 N 447 "Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации"

Административный регламент не содержит указания на использование при исполнении функции каких-либо учетных процедур, хотя на практике, несомненно, в обязательном порядке ведется учет всех поступивших заявлений, решений о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства и результатов рассмотрения дел.

Использование в ходе исполнения государственной функции (услуги) информационных систем, автоматизировавших процедуры формирования и ведения государственных информационных ресурсов

На использование информационных систем указано в **6** административных регламентах (**15%**), в **20** регламентах (**49%**) имеется ненадлежащее описание, в **15** административных регламентах такое указание отсутствует (**37%**).

Приказ ФТС России от 23.12.2008 N 1656 "Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции установления специальных упрощенных процедур таможенного оформления для отдельных лиц" (пункт 22 Плана перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденное распоряжением Правительства России от 17.10.2009 N 1555-р).

Административный регламент не содержит указания на использования каких-либо автоматизированных информационных систем при исполнении функции. Хотя, несомненно, на практике информационные системы используются структурными подразделениями ФТС России и таможнями при подготовке заключений на запросы уполномоченного управления о возможности установления специальных таможенных процедур в отношении конкретного заявителя.

Административный регламент не предусматривает возможность осуществления электронного документооборота.

Достаточность использования в ходе исполнения государственной функции (услуги) учетных полномочий, государственных информационных систем.

В целом использования учетных процедур и информационных систем недостаточно (**34** административных регламента из числа проанализированных, т.е. в **87%** случаев). Особенно ярко это проявляется в отсутствии учета и соответствующей статистики, свидетельствующих об объеме исполняемой функции (количество обращений заявителей, количество отказов и т.д.), в отсутствии единых в масштабе страны информационных баз данных, формируемых органами, исполняющими государственные функции (государственные услуги), в отсутствии открытого доступа к этим базам данных.

3.6 Базовые параметры административного регламента

Надлежащее описание субъектов (заявителей) отмечено в 25 административных регламентах (61%), ненадлежащее – в 11 (27%), отсутствует – в 5 (12%).

Приказ Минобрнауки России от 12.12.2007 N 346 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам государственной функции по осуществлению ведения реестров зарегистрированных объектов интеллектуальной собственности, публикации сведений о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, поданных заявках и выданных по ним патентах и свидетельствах, о действии, прекращении действия и возобновлении действия правовой охраны в отношении объектов интеллектуальной собственности, передаче прав на охраняемые объекты, об официальной регистрации объектов интеллектуальной собственности"

Описание заявителей, данное в п. 5 Административного регламента, соответствует положениям ст. 1247 Гражданского Кодекса и ст. 1 Федерального закона от 30.12.2008 N 316-ФЗ "О патентных поверенных". Вместе с тем указанные нормы предусматривают неоправданную дискриминацию граждан, проживающих за пределами РФ, и иностранных юридических лиц.

Если по общему правилу заявитель может взаимодействовать с Роспатентом лично, через патентного поверенного либо через другого представителя, то упомянутые выше категории могут действовать только через патентного поверенного.

Описание перечня и форм документов, необходимых для исполнения государственной функции (государственной услуги): надлежащее – в 18 административных регламентах (44%), ненадлежащее – в 21 (51%), отсутствует – в 2 (5%).

Приказ Минфина России от 10.03.2009 N 19н "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой

государственной функции по регистрации в установленном порядке контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации"

Перечень документов, необходимых для исполнения функции, установленный в п.27 и 28 Административного регламента, не содержит излишних документов. Он включает:

- *заявление о регистрации контрольно-кассовой техники;*
- *паспорт контрольно-кассовой техники, подлежащей регистрации;*
- *договор о технической поддержке, заключенный пользователем и поставщиком (или центром технического обслуживания) контрольно-кассовой техники.*

Однако на практике требуют гораздо больше документов, часть из которых имеет довольно отдаленное отношение к контрольно-кассовой технике, а другая может быть получена в других подразделениях ФНС.

Так, например, на сайте ООО «МГОЗ Сервис», занимающегося продажей и обслуживанием контрольно-кассовой техники, размещен следующий перечень документов:

- *Заявление владельца ККМ (точный образец выдает своя налоговая инспекция, после проверки наличия ниже перечисленных документов).*
- *Свидетельство о регистрации в ЕГРЮЛ (оригинал+ксерокопия).*
- *Свидетельство о постановке на налоговый учет (о присвоении ИНН) (оригинал+ксерокопия).*
- *Технический паспорт ККМ (формуляр).*
- *Паспорт версии ККМ (оригинал+ксерокопию)*
- *Договор на техническое обслуживание ККМ с Центром Технического Обслуживания (ЦТО выбирается владельцем ККМ самостоятельно).*

Средства визуального контроля (СВК):

- *знак "Государственный реестр" - устанавливается Генеральным поставщиком ККМ;*
- *знак "Сервисное обслуживание" - устанавливается при заключении договора на ТО с центром технического обслуживания;*
- *журнал кассира-операциониста;*
- *доверенность на право регистрации ККМ в налоговой инспекции (ст.185 ГК РФ), если регистрацию осуществляет не руководитель предприятия;*
- *документ, удостоверяющий личность;*

- журнал учета вызовов технического специалиста ЦТО, с наличием в нем 2-ой части самоклеящихся пломб ЦТО);
- марки-пломбы ЦТО ККМ;
- карточка постановки на учет;
- договор аренды помещения, где будет установлена ККМ.

Кроме перечисленных выше документов у владельца ККМ может быть проверено: Наличие задолженности перед бюджетом. Необходимо иметь при себе копию баланса за последний отчетный период с отметкой налоговой инспекции.

* Для сведения: услуги компаний по подготовке пакета документов и регистрации аппарата в инспекции ФНС России стоят порядка 7000 рублей (время регистрации – 1-2 дня).

Описание способов предоставления документов: надлежащее (т.е. предусмотрен весь спектр способов подачи документов: лично, через представителя, по почте, в электронном виде) – в **9** административных регламентах (**22%**), ненадлежащее – в **30** (**73%**), отсутствует – в **2** (**5%**).

Приказ Минюста России от 14.09.2006 N 293 "Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Федеральным законом от 21.12.2009 N 334-ФЗ в п. 2 ст. 16 Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" были внесены изменения, предусматривающие возможность подачи документов не только лично, но и посредством почтового отправления. Однако соответствующие изменения в Административный регламент внесены не были.

Кроме того, на практике осуществляется выездной прием населения, но это не имеет закрепления в Административном регламенте. Возможности подачи документов в электронном виде пока нет.

Описание административных процедур: надлежащее – в **13** административных регламентах (**32%**), ненадлежащее – в **27** (**66%**), отсутствует – в **1** (**2%**).

Приказ Минюста России от 27.12.2007 N 254 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю"

Административные процедуры, посвященные организации и проведению проверок ("Планирование проверок", "Подготовка к проведению проверки", "Проведение проверки и оформление ее результатов") не соответствуют положениям ФЗ от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Административный регламент содержит устаревшие положения о периодичности осуществления плановых проверок. Регламент не содержит положения о необходимости уведомления о плановых и согласования внеплановых проверок с прокуратурой. Административный регламент содержит устаревшие положения о сроке и порядке проведения проверки, не устанавливает в какой форме проводится проверка (документарная или выездная).

Описание сроков: надлежащее - в **17** административных регламентах (**41%**), ненадлежащее – в **22** (**54%**), отсутствует – в **2** (**5%**).

Приказ ФАС России от 25.12.2007 N 447 "Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации"

С одной стороны, сроки, установленные п.3.19, 3.22, 3.37, 3.46 Административного регламента, соответствуют требованиями ч.1ст. 44 и ч. 1 ст. 45 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции". С другой стороны, стандартный срок исполнения функции – до 4 месяцев с возможностью продления в общей сложности до 12 месяцев – представляется крайне завышенным.

Описание оснований для отказа в исполнении государственной функции (государственной услуги), в том числе отказа в приеме документов: надлежащее – в **21** административных регламентах (**51%**), ненадлежащее – в **19** (**46%**), отсутствует – в **1** (**2%**).

Описание оснований для приостановления исполнения государственной функции (государственной услуги): надлежащее – в **16** административных регламентах (**39%**), ненадлежащее – в **10** (**24%**), отсутствует – в **15** (**37%**).

Приказ ФМС России от 06.07.2009 N 159 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации"

А) В п.35 и п.38 указаны обязательные требования к документам, неисполнение которых влечет отказ в приеме документов. Вместе с тем перечень оснований для отказа в оказании государственной услуги отсутствует.

Б) Непосредственно такой процедуры как приостановление предоставления услуги Регламент не предусматривает. Вместе с тем в случае некомплектности подаваемых документов либо отсутствия в них требуемых сведений, а также иных ситуаций, приводящих к отказу, было бы оправдано применение процедуры приостановления с уведомлением о необходимости

предоставления отсутствующих документов. При этом необходимо четко определить основания, порядок и срок приостановления.

Описание результата исполнения государственной функции (государственной услуги): надлежащее – в **25** административных регламентах (**61%**), ненадлежащее – в **13** (**32%**), отсутствует – в **3** (**7%**).

Приказ Россвязьохранкультуры от 05 марта 2008 г. N 104 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по лицензированию воспроизведения (изготовления экземпляров) аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей»

Описание результатов исполнения государственной функции ненадлежащее и неисчерпывающее. Административный регламент не содержит прямого описания результатов исполнения следующих административных процедур: контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий, приостановление действия лицензии, подготовка документов в суд для аннулирования лицензии, досрочное прекращение действия лицензии, возобновление действия лицензии.

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Мониторинг-2009 позволяет с большой степенью вероятности утверждать, что регламентация стала достаточно устойчивым процессом развития системы государственного управления в Российской Федерации. Без действия каких-либо административных и финансовых стимулов за 2009 год число регламентов по сравнению с 2008 г. увеличилось более чем в полтора раза, 379 действующих административных регламентов описывают порядок исполнения 517 полномочий федеральных органов исполнительной власти, а у 25 федеральных органов исполнительной власти регламентировано уже более 10% их полномочий.

В большей степени к регламентированным относятся полномочия по регистрации и делегированные полномочия (регламентировано почти 60% закрепленных за всеми федеральными органами исполнительной власти полномочий данного типа). Также следует отметить высокую долю (более 30%) регламентации иных полномочий по регистрации, полномочий по выдаче разрешений, лицензий, а также досудебное рассмотрение споров между органами власти и гражданами и организациями. Между тем несмотря на существенное количество регламентов (66 регламентов, т.е. почти 17% от всех разработанных регламентов, описывающих порядок реализации 8 полномочий) степень регламентации контрольно-надзорных полномочий остается недостаточной.

К наиболее существенным проблемам исполнения регламентов, выявленным по результатам «контрольных закупок», относятся катастрофическое несоблюдение стандартов обслуживания, отсутствие информирования и консультирования (фактически реализуемое только в форме личного приема - попытки сдать документы), распространенностью практики вынужденного обращения к посредникам, несоблюдение сроков предоставления государственных услуг и злоупотребление формальными нормами со стороны государственных служащих.

Отраслевые эксперты независимо от компаний, осуществляющих контрольные закупки, пришли к приблизительно аналогичным выводам, связанным с общими проблемами регламентации. Так, в качестве существен-

ной проблемы экспертами, как и заявителями, указывается низкий уровень информационной открытости и консультирования, систематическое неисполнение сроков предоставления государственных услуг, злоупотребление формальными нормами. Эксперты также отмечают ограничения на возможности оптимизации порядка предоставления государственных услуг посредством регламентации в силу ограничений, накладываемых статусом регламента (приказ ведомства) и указывают на необходимость оптимизации нормативно-правовых актов более высокого уровня.

Решение обозначенных проблем требует комплексных и частных решений как в сфере государственной службы, так и по порядку исполнения конкретных государственных функций. Однако поскольку выявленные сложности во многом связаны с элементарным нарушением стандартов обслуживания, причем на самом нижнем уровне государственных служащих, становится возможным сформулировать несколько простых с точки зрения внешнего и внутреннего контроля решений поставленных проблем, например:

- ликвидация анонимности государственных служащих;
- введение практики проверки комплектности документов при их приеме;
- вменение обязанностей консультирования заявителем (возможно государственными служащими подразделения по графику);
- развитие механизмов обжалования (при создании адекватной системы стимулов у руководителей среднего звена);
- обеспечение соблюдения стандартов обслуживания.

Государственные служащие в целом положительно относятся к внедрению регламентов, считают его полезным для заявителей. Однако для сопровождения внедрения регламентов необходимо создание адекватной системы статистического учета и оценки деятельности подразделений и сотрудников, создание информационной системы, изменение нормативно-правовой базы более высокого уровня, создание специальных систем контроля за исполнением регламента, а также регламентация межведомственного взаимодействия.

Сами тексты административных регламентов нуждаются в оперативной корректировке. Так, в связи с принятием регламента необходимо внесение масштабных изменений в действующие административные регламенты (доля положений, требующих изменений в административных регламентах составляет от 9 до 52 % текста). Наиболее проблемными параметрами качества административных регламентов являются:

- недостаточность использования в ходе исполнения государственной функции (услуги) государственных информационных систем;

- ненадлежащее описание порядка направления документов, подаваемых заявителем, включая способы и формы направления документов;
- ненадлежащее и неисчерпывающее описание состава и содержания юридических фактов (событий или действий), инициирующих начало исполнения административных процедур, а также состава и содержания административных процедур;
- недостаточность нормативного закрепления порядка межведомственного, межуровневого взаимодействия головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями в форме информационного обмена, согласования, принятия совместного решения, совместных мероприятий;
- ненадлежащее описание возмездности исполнения административных процедур;
- ненадлежащее и неисчерпывающее описание сроков (обычных и сокращенных) исполнения государственной функции (услуги);
- ненадлежащее и неисчерпывающее описание перечня и форм документов, подаваемых заявителем для исполнения государственной функции (услуги).

Представляется, что дальнейшее развитие совершенствования практики исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) может параллельно идти по следующим направлениям.

Во-первых, необходимо продолжить уже осуществляемые действия, поддерживающие развитие регламентации «в фоновом режиме, поскольку административные регламенты крайне востребованы как база для проектирования разнообразных изменений в системе государственного управления (оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти, «электронные услуги», реестр государственных полномочий, оптимизация управления и мн. др.)

Во-вторых, необходимо начать работу по реальному принципиальному улучшению качества государственных услуг по 10-15 приоритетам (например, услуги, отобранные для реинжиниринга, «электронные услуги», наиболее массовые услуги для граждан), включая улучшение стандартов обслуживания (что может быть достаточно затратной статьёй) и изменение законодательства более высокого уровня для реальной оптимизации порядка предоставления государственной услуги (что может потребовать изменения федеральных законов).

В-третьих, необходима реализация системных решений, позволяющих преодолеть «узкие места» регламентации, в том числе снятие препятствий и развитие межведомственного и электронного взаимодействия

Некоторые выводы

органов власти, осознанного регулирования платности предоставления государственных услуг, создание базы для регулирования практики привлечения к исполнению государственных функций подведомственных и иных организаций, а также изменение процесса обеспечения внедрения регламента (регулирование таких вопросов, как сопутствующее внедрению изменение правовой базы более высокого уровня, контроль за внедрением регламента, финансово-экономическое обоснование и т.п.)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Перечень административных регламентов Мониторинга-2009

Таблица П.1 Перечень административных регламентов, отобранных для
Мониторинга

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспер- тные об- суждения	Обсуж- дения с госслуж.
1 Приказ МВД России от 28.12.2006 N 1105 "Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации"	ФМС России	Да	Да	Да	Да	Да
2 Приказ ФМС России от 06.07.2009 N 159 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации"	ФМС России	Нет	Да	Да	Да	Да
3 Приказ ФМС России от 20.09.2007 N 208 "Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации"	ФМС России	Да	Да	Да	Да	Да

Приложение

Перечень административных регламентов Мониторинга-2009

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Эксперт- ные об- суждения	Обсуж- дения с госслуж.
4 Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 N 897 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию фармацевтической деятельности"	Рос-здрав-надзор	Да	Нет	Нет	Да	Да
5 Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 N 904 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по производству лекарственных средств"	Рос-здрав-надзор	Да	Да	Нет	Да	Да
6 Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 N 736 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств"	Рос-здрав-надзор	Да	Да	Нет	Да	Да
7 Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 N 734 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств"	Рос-здрав-надзор	Нет	Да	Нет	Да	Да
8 Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 N 903 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по выдаче заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию Российской Федерации в установленном законодательством Российской Федерации порядке"	Рос-здрав-надзор	Нет	Да	Нет	Да	Да
9 Приказ МЧС России от 01.10.2007 N 517 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполни-	МЧС России	Нет	Да	Да	Да	Да

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспертные обсуждения	Обсуждения с госслуж.
тельной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности”						
10 Приказ МВД России от 24.11.2008 N 1001 “О порядке регистрации транспортных средств” (вместе с “Правилами регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации”, “Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним”)	ГИБДД МВД России	Да	Нет	Да	Да	Да
11 Приказ Росстата от 18.03.2008 N 61 “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной статистики государственной функции “Предоставление официальной статистической информации Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, иным федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, судам, органам прокуратуры, Банку России, государственным внебюджетным фондам, профсоюзным объединениям и объединениям работодателей, а также Международным организациям”	Росстат	Да	Нет	Да	Нет	Да
12 Приказ ФТС России от 23.12.2008 N 1656 “Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции установления специальных упрощенных процедур таможенного оформления для отдельных лиц” (Зарегистрировано в Минюсте РФ 01.04.2009 N 13649)	ФТС России	Да	Нет	Нет	Да	Да
13 Приказ ФТС России от 01.08.2008 N 951 “Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по принятию предварительных решений о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности”	ФТС России	Да	Нет	Нет	Да	Да

Приложение

Перечень административных регламентов Мониторинга-2009

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспертные об- суждения	Обсуж- дения с госслуж.
14 Приказ ФСТЭК России от 28.10.2008 N 313 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по осуществлению (в пределах своей компетенции) нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, в том числе выдаче лицензий на осуществление операций по экспорту и (или) импорту товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации"	ФСТЭК России	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
15 Приказ ФАС России от 25.12.2007 N 447 "Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации"	ФАС России	Нет	Нет	Да	Нет	Да
16 Приказ Минюста России от 31.03.2009 N 96 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций"	Минюст России	Нет	Нет	Да	Да	Да
17 Приказ Минюста России от 31.03.2009 N 90 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации"	Минюст России	Нет	Нет	Да	Да	Да
18 Приказ Минюста России от 31.03.2009 N 89 "Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по представлению информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях"	Минюст России	Да	Да	Да	Да	Да

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспертные обсуждения	Обсуждения с госслуж.
19 Приказ Минюста России от 25.12.2006 N 380 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенным к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации"	Рос-реестр	Нет	Нет	Нет	Да	Да
20 Приказ Минюста России от 27.12.2007 N 254 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю"	Рос-реестр	Нет	Да	Нет	Да	Да
21 Приказ Минюста России от 14.09.2006 N 293 "Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"	Рос-реестр	Да	Да	Да	Да	Да
22 Приказ Минпромторга России от 05.05.2009 N 378 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по организации формирования и ведения единого реестра сертификатов соответствия"	Ростех-регулирование	Нет	Нет	Нет	Да	Да
23 Приказ Минпромэнерго России от 25.01.2008 N 26 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии исполнения государственной функции по ведению перечня продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия"	Ростех-регулирование	Нет	Нет	Нет	Да	Да
24 Приказ Минприроды России от 30.10.2008 N 280 "Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах"	Ростех-надзор	Нет	Нет	Нет	Да	Да

Приложение

Перечень административных регламентов Мониторинга-2009

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспертные обсуждения	Обсуждения с госслуж.
25 Приказ Ростехнадзора от 29.02.2008 N 112 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах"	Ростехнадзор	Нет	Нет	Нет	Да	Да
26 Приказ Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов"	Ростехнадзор	Нет	Да	Нет	Да	Да
27 Приказ Минприроды России от 31.10.2008 N 288 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду"	Ростехнадзор	Нет	Нет	Нет	Да	Да
28 Приказ Минприроды России от 30.10.2008 N 283 "Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня"	Ростехнадзор	Нет	Да	Нет	Да	Да
29 Приказ Минприроды России N 117, Минтранса России N 66 от 27.04.2009 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта государственной функции по государственной регистрации гидротехнических сооружений и ведению Российского регистра гидротехнических сооружений"	Росводресурсы, Ростехнадзор, Ространснадзор	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
30 Приказ МПР России от 03.12.2007 N 319 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим	Росприроднадзор	Нет	Да	Нет	Да	Да

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспер- тные об- суждения	Обсуж- дения с госслуж.
изучением, рациональным использованием и охраной недр”						
31 Приказ МПР России от 08.10.2007 N 261 “Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по ведению государственного учета и обеспечению ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами”	Рос- недра	Нет	Да	Нет	Да	Да
32 Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 N 658 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг”	Рос- потреб- надзор	Нет	Нет	Нет	Да	Да
33 Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 N 657 “Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации”	Рос- потреб- надзор	Нет	Нет	Нет	Да	Да
34 Приказ Минобрнауки России от 12.12.2007 N 346 “Об утверждении Административного	Рос- патент	Нет	Нет	Нет	Нет	Да

Приложение

Перечень административных регламентов Мониторинга-2009

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт-рольная закупка	Экспертные обсуждения	Обсуждения с госслуж.
регламента исполнения Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам государственной функции по осуществлению ведения реестров зарегистрированных объектов интеллектуальной собственности, публикации сведений о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности, поданных заявках и выданных по ним патентах и свидетельствах, о действии, прекращении действия и возобновлении действия правовой охраны в отношении объектов интеллектуальной собственности, передаче прав на охраняемые объекты, об официальной регистрации объектов интеллектуальной собственности"						
35 Приказ Мининформсвязи России от 25.05.2006 N 68 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий"	Роскомнадзор	Нет	Да	Нет	Да	Да
36 Приказ Россвязьзохранкультуры от 05.03.2008 N 104 "Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по лицензированию воспроизведения (изготовления экземпляров) аудиовизуальных произведений и фонограмм на любых видах носителей"	Роскомнадзор	Да	Нет	Нет	Да	Да
37 Приказ Минкомсвязи России от 27.11.2008 N 100 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по исполнению государственной функции по организации работ по учету ресурса нумерации, а также по формированию и ведению реестра российской системы и плана нумерации"	Россвязь	Нет	Нет	Нет	Да	Да
38 Приказ Мининформсвязи России от 03.12.2007 N 142 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по рассмотрению заявлений и принятию решений о выделении ресурса нумерации"	Россвязь	Нет	Да	Нет	Да	Да
39 Приказ Россвязьзохранкультуры от 03.03.2008 N 98 "Об утверждении Административного	Роскомнадзор	Нет	Нет	Нет	Да	Да

Регламент	ФОИВ	Эл. услуги	Мон-г 2008	Конт- рольная закупка	Экспертные обсуждения	Обсуждения с госслуж.
регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля в области связи за соответствием использования операторами связи выделенного им ресурса нумерации установленному порядку использования ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации”						
40 Приказ Минэкономразвития России от 01.06.2009 N 201 “Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению государственным имуществом по предоставлению государственной услуги “Осуществление в установленном порядке выдачи выписок из реестра федерального имущества”	Росимущество	Нет	Нет	Да	Да	Да
41 Приказ Минфина России от 10.03.2009 N 19н “Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по регистрации в установленном порядке контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации”	ФНС России	Нет	Нет	Да	Да	Да
42 Проект регламента по ведению ЕГРЮЛ, ЕГРИП	ФНС России	Да	Нет	Да	Да	Да

Приложение 2. Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Приказ Минюста РФ от 14.09.2006 N 293

“Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”

1. Результаты юридического анализа административного регламента

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
Реквизиты Приказа и федеральный орган исполнительной власти, утвердивший административный регламент	Приказ Минюста России от 14.09.2006 N 293	
Регистрация административного регламента в Минюсте России	Зарегистрировано в Минюсте России 14.09.2006 N 8258	
Официальное опубликование административного регламента	“Российская газета”, N 212, 22.09.2006, “Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти”, N 41, 09.10.2006	

Правовой паспорт, головной ФОИВ

1.1. Наименование государственной функции (услуги).	Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним	
1.3. Наименование федерального(ых) органа(ов) исполнительной власти, уполномоченного(ых) на исполнение государственной функции (услуги), а также правовые основания исполнения государственной функции (услуги), указанные в в Положении(ях) о федеральном(ых) органе(ах) исполнительной власти.	Федеральная регистрационная служба. Не соответствует действующему законодательству, т.к. функция исполняется Росреестром согласно п.5.1.1. Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 N 457.	Минэкономразвитию России необходимо переутвердить Административный регламент, заменив наименование “Федеральная регистрационная служба” на “Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии”

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
<p>1.4. Передача полномочия по исполнению государственной функции (услуги) из компетенции одного федерального органа исполнительной власти в компетенцию другого с 2004 года либо на региональный уровень, а также связанная с этим необходимость переутверждения административного регламента.</p>	<p>В соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 N 724 “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти” Росрегистрация передана из ведения Минюста России в ведение Минэкономразвития России, которое осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере деятельности Росрегистрации. Кроме того, Федеральная регистрационная служба переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 1847 “О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии”.</p>	<p>См. п.1.3</p>
<p>1.5. Правовые основания исполнения государственной функции (услуги), указанные в федеральных законах.</p>	<p>ч.1 ст.9 ФЗ от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним”: «Государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации (далее также - федеральный орган в области государственной регистрации, орган, осуществляющий государственную регистрацию прав) и его территориальные органы, действующие в соответствующих регистрационных округах (далее также - органы по государственной регистрации, органы, осуществляющие государственную регистрацию прав).»</p>	<p>Изменения не требуются.</p>
<p>1.6. Достаточность или недостаточность правовых оснований исполнения государственной функции (услуги), указанных в законодательстве и подзаконных актах, исключая ведомственные нормативно-правовые акты.</p>	<p>Достаточно</p>	<p>Изменения не требуются.</p>
<p>1.7. Соответствие или с несоответствие наименования государственной функции (услуги), указанной в административном регламенте наименованию, указанному в Федеральном законе, в Положении о федеральном органе исполнительной власти.</p>	<p>Соответствует</p>	<p>Изменения не требуются.</p>

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
1.8. Целесообразность объединения с другой государственной функцией (услугой), целесообразность разъединения на разные государственные функции (услуги), целесообразность ликвидации государственной функции (услуги).	Нецелесообразно	Изменения не требуются.
Иные ФОИВ и межведомственность, межуровневость		
2.1. Наименование федеральных органов исполнительной власти, реально участвующих в исполнении государственной функции (услуги) (возможно не указаны в административном регламенте).	<p>Согласно п. 3 Административного регламента, при исполнении функции осуществляется взаимодействие с:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Федеральной налоговой службой; • Федеральной миграционной службой; • Федеральной службой судебных приставов; • Федеральной антимонопольной службой; • Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом; • органами по управлению имуществом субъектов Российской Федерации и муниципальным имуществом; • органами (организациями) технического учета и технической инвентаризации; • нотариатом; • органами опеки и попечительства; • судебными органами; • правоохранительными органами; • органами государственной статистики; • иными органами и организациями, имеющими сведения, необходимые для государственной регистрации прав на недвижимое имущество. 	Минэкономразвитию России необходимо исключить из перечня органов, с которыми осуществляется взаимодействие, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости
2.2. Наличие и надлежащее описание необходимости и формы межведомственного, межуровневого взаимодействия головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями (информационный обмен, согласование, принятие совместного решения, совместные мероприятия).	Межведомственное взаимодействие осуществляется в форме информационного обмена в целях получения документов, необходимых для государственной регистрации прав, информации для проверки сведений, представляемых заявителями, а также предоставления сведений о зарегистрированных правах. В связи с передачей полномочий Роснедвижимости Росреестру возрастает роль внутриведомственного взаимодействия между государственными регистраторами и подразделениями, ответственными за кадастровый учет объектов недвижимости. Основной формой данного взаимодей-	Минэкономразвитию России необходимо дополнить Административный регламент положениями о порядке взаимодействия между государственными регистраторами и подразделениями, ответственными за кадастровый учет объектов недвижимости. Такое взаимодействие может

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
	<p>твия является информационный обмен: предоставление сведений, внесенных в кадастр объектов недвижимости, регистраторам. Однако такое взаимодействие в Административном регламенте никак не описано.</p>	<p>быть реализовано в форме доступа регистраторов непосредственно к содержимому автоматизированной информационной системы государственного кадастра недвижимости</p>
<p>2.3. Достаточность или недостаточность в разграничении компетенции с иными органами государственной власти при исполнении государственной функции (услуги) (в законодательстве, в подзаконных актах, административном регламенте, на практике).</p>	<p>Достаточно. Росреестр – единственный орган, уполномоченный на осуществление государственной регистрации прав на недвижимость.</p>	<p>Изменения не требуются.</p>
<p>2.4. Достаточность или недостаточность нормативного закрепления порядка межведомственного, межуровневого взаимодействия головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями.</p>	<p>Недостаточно. Административный регламент содержит лишь общее положение о возможности направления запроса в иные органы</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо дополнить Административный регламент положениями, устанавливающими: 1) порядок доступа органов Росреестра к содержанию баз данных иных органов (что потребует совместного утверждения регламента либо его согласования); 2) при невозможности реализации п. 1 порядок направления запросов в электронной форме в компетентные органы.</p>
<p>2.5*. Возможности и предложения по организации электронного межведомственного, межуровневого взаимодействия и обмена сведений головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями.</p>	<p>При наличии технической возможности должен быть обеспечен удаленный доступ органов Росреестра к базам данных иных органов для непосредственного получения информации. Если же такой возможности нет, то тогда может быть реализована схема получения информации по запросу, направляемому в электронном виде.</p>	<p>См. п.2.4.</p>

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
Подведомственная и негосударственная сеть		
3.1. Наличие и надлежащее описание делегирования исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) подведомственным организациям.	Делегирование исполнения части административных процедур государственной функции подведомственным организациям отсутствует.	Изменения не требуются
3.2. Наличие и надлежащее описание необходимости проведения в ходе исполнения государственной функции (услуги) оценки соответствия обязательным требованиям путем получения заявителем подтверждающего документа у подведомственной организации.	Необходимость проведения в ходе исполнения государственной функции оценки соответствия обязательным требованиям путем получения заявителем подтверждающего документа у подведомственной организации отсутствует.	Изменения не требуются
3.3. Наличие и надлежащее описание делегирования исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) экспертным негосударственным организациям, способы их привлечения и/или подтверждения соответствия квалификации.	Делегирование исполнения части административных процедур государственной функции экспертным негосударственным организациям отсутствует.	Изменения не требуются
3.4. Наличие и надлежащее описание необходимости проведения в ходе исполнения государственной функции (услуги) оценки соответствия обязательным требованиям путем получения заявителем подтверждающего документа у экспертной негосударственной организации.	Необходимость проведения в ходе исполнения государственной функции оценки соответствия обязательным требованиям путем получения заявителем подтверждающего документа у экспертной негосударственной организации отсутствует.	Изменения не требуются
3.5. Правомерность делегирования исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) и/или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями.	Делегирование исполнения части административных процедур государственной функции и/или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями отсутствует.	Изменения не требуются
3.6*. Возможности и предложения по организации электронного взаимодействия головного исполнителя государственной	Параметр не рассматривается	Изменения не требуются

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
<p>функции (услуги) с подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями.</p>		
<p>Возмездность юридически значимых действий в ходе исполнения государственной функции (услуги)</p>		
<p>4.2. Наличие и надлежащее описание государственных пошлин, взимаемых за юридически значимые действия, совершаемые в ходе исполнения государственной функции (услуги), наличие указания в административном регламенте</p>	<p>За государственную регистрацию прав взимается госпошлина. <i>Ее размер был установлен п.20-26 ч. 1 ст.333.33 НК РФ и продублирован в п. 4 Административного регламента. Федеральным законом от 27.12.2009 N 374-ФЗ ст.333.33 НК РФ была изложена в новой редакции с увеличением числа юридически значимых действий, за совершение которых взимается государственная пошлина, и повышением ее размера. Но в Административном регламенте данные изменения отражены не были.</i> За предоставление информации взимается плата: 100 рублей - для физических лиц и 300 рублей - для юридических лиц, а также 600 рублей – при предоставлении информации о регистрации прав на предприятие как единый имущественный комплекс.</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо дополнить п. 4 Административного регламента положениями, предусмотренными п.20.3 и 20.4 ч.1 ст.333.33 НК РФ</p>
<p>4.1. Наличие и надлежащее описание возмездности исполнения части административных процедур государственной функции (услуги) или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями, правовые основания необходимости и размера взимания платы.</p>	<p>Делегирование исполнения части административных процедур государственной функции и/или проведения оценки соответствия обязательным требованиям подведомственными или иными экспертными негосударственными организациями отсутствует.</p>	<p>Изменения не требуются</p>
<p>4.3. Правомерность возмездности или безвозмездности юридически значимых действий, совершаемых в ходе исполнения</p>	<p>Взимание пошлины за государственную регистрацию основано на ст. 11 ФЗ “О государственной регистрации прав</p>	<p>Изменения не требуются</p>

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
государственной функции (услуги).	на недвижимое имущество и сделок с ним" и гл. 25.3 НК РФ. Взимание платы за предоставление информации основано на Постановлении Правительства РФ от 14 декабря 2004 г. N 773.	
Учетные полномочия, необходимые для исполнения государственной функции (услуги)		
5.1. Наличие и надлежащее описание учетных полномочий в ходе исполнения государственной функции (услуги), включая необходимость формирования и ведения государственных учетных систем (реестров, регистров, кадастров и т.п.) на бумажных и электронных носителях.	Административный регламент (п.100-102) содержит общие правила осуществления учета. Более конкретно этот вопрос регулируется Правилами ведения ЕГРП, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 N 219. При выдаче информации о зарегистрированных правах поступивший запрос или заявление регистрируется в книге учета выданной информации о зарегистрированных правах (п. 141 Административного регламента).	Минэкономразвитию России необходимо дополнить раздел Административного регламента «Внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним» правилами формирования записей ЕГРП, установленными Постановлением Правительства РФ от 18.02.1998 N 219.
5.2. Наличие и надлежащее описание использования в ходе исполнения государственной функции (услуги) государственных информационных систем, автоматизировавших процедуры формирования и ведения государственных информационных ресурсов.	Административный регламент не содержит указания на использование при исполнении государственной функции информационных систем. Однако фактически такие системы активно используются. Согласно ч.8 ст. 12 ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" единый государственный реестр прав ведется на бумажных и электронных носителях. В соответствии с Федеральным законом от 13.05.2008 N 66-ФЗ с 1 января 2012 года данный пункт дополнен абзацем следующего содержания: «Единый государственный реестр прав на электронных носителях является частью единой федеральной информационной системы, созданной в установленном Правительством Российской Федерации порядке и объединяющей государственный кадастр недвижимости на электронных носителях и Единый государственный реестр прав на электронных носителях». Об использовании информационных систем свидетельствуют Приказ Росре-	Минэкономразвитию России необходимо дополнить Административный регламент положениями, регламентирующими порядок формирования (внесения записей о зарегистрированных правах) и использования (выдачи информации) автоматизированной информационной системы ЕГРП.

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
	гистрации от 21.12.2007 N 289 “Об утверждении плана внедрения ИКТ в деятельность ФРС и ее ТО на 2008”, а также материалы прессы.	
<p>5.3. Достаточность или недостаточность использования в ходе исполнения государственной функции (услуги) учетных полномочий, государственных информационных систем (в законодательстве, в подзаконных актах, административном регламенте, на практике).</p>	<p>Недостаточно. Несмотря на ведение ЕГРП как бумажном, так и в электронном виде, доступ к материалам ЕГРП в электронном виде (в том числе через интернет) отсутствует. Административный регламент не предусматривает возможность осуществления документооборота как между заявителем и Росреестром, так и между ведомствами в электронном виде.</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо дополнить Административный регламент положениями, предусматривающими:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) свободный доступ через интернет-сайт (в режиме «только чтение») к содержанию ЕГРП; 2) возможность осуществления электронного документооборота: а) внутри Росреестра для получения регистратором информации от подразделения, осуществляющего кадастровый учет объектов недвижимости; б) между Росреестром и ведомствами, указанными в п. 3 Административного регламента; 3) возможность подачи заявителем документов для государственной регистрации прав в электронном виде (с обязательным удостоверением электронной цифровой подписью), а также направления регистрирующим органом свидетельства в электронном виде (по желанию заявителя) с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
5.4*. Возможности и предложения по организации электронного межведомственного, межуровневого взаимодействия и обмена сведений головного исполнителя государственной функции (услуги) с иными органами государственной власти, подведомственными организациями.	См. п.5.3	См. п.5.3
Базовые параметры административного регламента		
6.1. Надлежащее и исчерпывающее описание состава заявителей (пользователей), на которых распространяется действие административного регламента.	Надлежащее описание (п. 22-27 Административного регламента): «Заявителями являются: граждане Российской Федерации; иностранные граждане и лица без гражданства; Российская Федерация; субъекты Российской Федерации; муниципальные образования; российские и иностранные юридические лица; иностранные государства; международные организации.»	Изменения не требуются
6.2. Надлежащее и исчерпывающее описание сроков (обычных и сокращенных) исполнения государственной функции (услуги).	Административный регламент (п. 40) надлежаще описывает общий срок исполнения государственной функции. Устанавливается возможность сокращенного срока. Также подробно регламентируются сроки выполнения отдельных действий в рамках выделенных административных процедур. В то же время срок отдельных административных процедур указан только в отношении приема документов, тогда как общий срок в отношении остальных административных процедур не регламентируется.	Минэкономразвитию России необходимо изменить Административный регламент, дополнив указанием общих сроков отдельных административных процедур.
6.3. Надлежащее и исчерпывающее описание оснований для отказа в исполнении государственной функции (услуги).	Административный регламент (п. 54) содержит в целом надлежащее описание оснований для отказа в исполнении государственной функции. Однако в Административном регламенте не указаны закрепленные в законе (ч.2 ст. 6 Федерального закон от 16.07.1998 N 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)») основания отказа в регистрации ипотеки.	Минэкономразвитию России необходимо дополнить п. 54 Административного регламента указанием на основания отказа в регистрации ипотеки.

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
6.4. Надлежащее и исчерпывающее описание оснований для приостановления исполнения государственной функции (услуги).	Надлежащее описание (п. 53 Административного регламента)	Изменения не требуются
6.5. Надлежащее и исчерпывающее описание результатов исполнения государственной функции (услуги), включая формы сведений, предоставляемых из государственных учетных систем.	Надлежащее описание (п. 21 Административного регламента): «Конечными результатами исполнения государственной функции могут являться: государственная регистрация права на недвижимое имущество; государственная регистрация перехода права на недвижимое имущество; государственная регистрация сделки с недвижимым имуществом; государственная регистрация ограничения (обременения) права на недвижимое имущество; отказ в государственной регистрации права, перехода, ограничения (обременения) права на недвижимое имущество; сделки с недвижимым имуществом; прекращение государственной регистрации права по заявлениям сторон договора; выдача информации из ЕГРП, копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, или отказа в выдаче информации и названных копий документов.»	Изменения не требуются
6.6. Надлежащее и исчерпывающее описание состава и содержания юридических фактов (событий или действий), инициирующих начало исполнения административных процедур, а также состава и содержания административных процедур, количество сценариев исполнения государственной функции (услуги).	В целом состав и содержание административных процедур описаны надлежащим образом. Однако, во-первых, в Административном регламенте отсутствует описание административной процедуры «Исправление технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав». Во-вторых, объединение компетенции Росрегистрации и Роснедвижимости в компетенции Росреестра позволяет облегчить процедуру государственной регистрации прав на объект недвижимости, который пока не поставлен на кадастровый учет. Если ранее заявитель должен был сначала поставить земельный объект на кадастровый учет в органах Роснедвижимости (а объект капитального строительства – на технический учет в органе БТИ), а лишь затем подавать документы на регистра-	Минэкономразвитию России необходимо изменить Административный регламент: 1) разработав описание административной процедуры «Исправление технических ошибок, допущенных при государственной регистрации прав»; 2) установив, что заявитель вправе подать одно заявления о постановке объекта на кадастровый учет и государственной ре-

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
	<p>цию прав в орган Росрегистрации, то сейчас есть возможность объединить все эти процедуры в рамках одного процесса. Для этого необходимо установить, что заявитель вправе подать одно заявления о постановке объекта на кадастровый учет и государственной регистрации прав на него. Также необходимо установить, что в данном случае основанием для начала исполнения функции по государственной регистрации является поступление регистратору из подразделения, ответственного за ведение кадастра недвижимости, документов о постановке объекта на кадастровый учет.</p>	<p>гистрации прав на него. В данном случае основанием для начала исполнения функции по государственной регистрации является поступление регистратору из подразделения, ответственного за ведение кадастра недвижимости, документов о постановке объекта на кадастровый учет.</p>
<p>6.7. Надлежащее и исчерпывающее описание порядка направления документов, подаваемых заявителем для исполнения государственной функции (услуги), включая способы (лично, через представителя, по почтовой связи, по электронной почте) и формы (на бумажном, на электронном носителе) направления документов.</p>	<p>Административный регламент (п. 77) устанавливает, что комплект документов предоставляется только при личном обращении заявителя или его представителя. Осуществляется выездной прием населения, но такая практика не имеет закрепления в Административном регламент. Возможности дистанционной подачи документов (по почте или в электронном виде) нет.</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо изменить Административный регламент, предусмотрев возможность подачи документов по почте (заказным письмом с уведомлением о вручении и описью вложения) или в электронном виде (с удостоверением электронной цифровой подписью), а также установив порядок осуществления выездного приема населения.</p>
<p>6.8. Надлежащее и исчерпывающее описание перечня и форм документов, подаваемых заявителем для исполнения государственной функции (услуги).</p>	<p>Ненадлежащее описание. ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (п.2 ст.17) допускает возможность для Росреестра требовать предоставления документов, не указанных в законе, в случае, если представленные документы не содержат необходимой информации. Поэтому Административный регламент расширяет по сравнению с законом список документов, которые могут быть необходимы для исполнения государственной функции. Более того, в Административном регламенте перечень документов, которые могут быть необходимы при исполнении</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо подготовить изменения в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст.17), установив закрытый перечень документов, которые могут быть затребованы при исполнении государственной функции. Внести изменения в</p>

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
	<p>ГФ (п.30), открытый. В связи с объединением компетенции Росрегистрации и Роснедвижимости в компетенции Росреестра становится излишней необходимость предоставления заявителем кадастрового плана земельного участка, удостоверенного Роснедвижимостью, или плана иного объекта недвижимого имущества, удостоверенного органом БТИ. Кроме того, в приложении к Административному регламенту приведены формы только заявлений, подаваемых в Росреестр. Формы других документов, в том числе официально утвержденные, отсутствуют. Так, например, отсутствует форма выписки из похозяйственной книги, форма декларации об объекте недвижимого имущества.</p>	<p>Административный регламент, установив закрытый перечень необходимых для исполнения функции документов, соответствующий закону. Исключить из Административного регламента требование о предоставлении кадастрового плана земельного участка или плана иного объекта недвижимого имущества. Дополнить Административный регламент отсутствующими формами документов.</p>
<p>6.9*. Наличие правовых оснований необходимости предоставления заявителем документов, необходимых для исполнения государственной функции (услуги), в связи с органами исполнительной власти, подведомственными и иными организациями, предоставляющими соответствующие документы, в связи с государственными учетными системами (реестрами, регистрами, кадастрами и т.п.) на бумажных и электронных носителях.</p>	<p>ст.17 ФЗ от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», п.30 данного регламента</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо подготовить изменения в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст.17), установив закрытый перечень документов, которые могут быть затребованы при исполнении ГФ. Внести изменения в АР, установив закрытый перечень необходимых для ГФ документов, соответствующий закону.</p>
<p>6.10.* Возможности и предложения по сокращению состава документов и сведений, подаваемых заявителем для исполнения государственной функции (услуги).</p>	<p>Значительная часть документов, устанавливающих наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) права, подача которых необходима для государственной регистрации, получают заявителями в иных органах. Таковыми документами являются: акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправле-</p>	<p>Минэкономразвитию России необходимо подготовить изменения в ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», устанавливающие, что обязанность по получению необходимых для исполнения функции документов, выдаваемых иными органами, лежит на регистрирующем органе. Изменить Административный регламент, подробно прописав</p>

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Обязательные параметры	Оценка, обоснования выбранной оценки	Предложения (рекомендации) для устранения несоответствий
	<p>ния в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания;</p> <p>акты (свидетельства) о приватизации жилых помещений, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте осуществления приватизации на момент ее совершения;</p> <p>свидетельства о праве на наследство (выдаются нотариусам);</p> <p>вступившие в законную силу судебные акты (выдаются судами);</p> <p>акты (свидетельства) о правах на недвижимое имущество, выданные уполномоченными органами государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания;</p> <p>выдаваемая органом местного самоуправления выписка из похозяйственной книги о наличии у гражданина права на земельный участок;</p> <p>технический паспорт объекта индивидуального жилищного строительства и разрешение органа местного самоуправления на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, разрешение на строительство;</p> <p>проектная документация, документы, содержащие описание объекта незавершенного строительства (выдаются федеральным органом, органом власти субъекта РФ, муниципальным органом, уполномоченным в сфере градостроительства);</p> <p>разрешение на строительство объекта индивидуального жилищного строительства выдаются федеральным органом, органом власти субъекта РФ, муниципальным органом, уполномоченным в сфере градостроительства).</p>	<p>порядок и срок направления органами Росреестра запроса в компетентные органы о предоставлении документов устанавливающих наличие, возникновение, прекращение, переход, ограничение (обременение) права.</p>
<p>6.11.* Текущая и потенциальная стадия зрелости государственной функции (услуги) при переходе к исполнению государственной функции (услуги) в электронном виде, а также к электронному межведомственному и межуровневому взаимодействию.</p>	<p>Потенциальная стадия – 5 Текущая стадия – 2 (Сервис автоматизированного заполнения бланков документов работает в “пилотном” режиме http://www.rosreestr.ru/document/service/)</p>	

2. Результаты обсуждения административного регламента с экспертами

Факторы, повлиявшие на оценку экспертами качества исполнения административного регламента

Эксперты обратили внимание на факторы, которые влияют на «потребительскую» оценку качества и доступности данной государственной услуги, почти независимо от ее реальной доступности и комфортности.

На отношение к данной услуге оказывают огромное влияние высокие барьеры, возникающие при обращении в разные органы до обращения собственно за обсуждаемой государственной услугой. При оформлении права собственности необходимо прежде, чем подать пакет документов в регистрационную службу, что является для потребителя, по сути, заключительным этапом, собрать и оформить все документы.

«Именно здесь возникают для получателя государственной услуги большие сложности. Например, при оформлении права собственности на земельный участок (очень поверхностно, не вдаваясь в детали и пропуская многое) процесс следующий:

1. посещение администрации, нотариуса и т.д.
2. оформление стартовых документов
3. топографические исследования
4. получение протокола согласования границ земельного участка
5. геодезия
6. КГА (комитет по градостроительству и архитектуре)
7. постановка на кадастровый учет
8. присвоение кадастрового номера
9. договор о передаче земельного участка в собственность
10. сбор документов для регистрации права собственности
11. оплата пошлины
12. РЕГИСТРАЦИЯ

Именно к последнему пункту относится административный регламент. В связи с этим понятно, почему мы, зная все эти процедуры, очень толерантно относимся к подаче документов на регистрацию права собственности

ти. Те, кто посетили хоть раз кадастровую палату, уже ничего в жизни не боятся!».

По мнению экспертов, именно это, а также недостаточная информированность о правилах взаимодействия с уполномоченными органами и организациями при оформлении необходимых документов, формирует у получателей данной услуги предпочтение обращаться к посредникам.

«А есть еще (кроме земельных участков) помещения жилые и нежилые, а еще согласование перепланировок или оформление ипотеки на квартиру, где была осуществлена перепланировка, а если добавить к этому судебные обжалования разных этапов. Именно потому, что последовательность этапов и огромное количество разных документов в разной последовательности для разного ведомства и т.д. очень плохо информационно освещены, для большинства потребителей этот рынок закрыт, и услуги приходится покупать у посредников» .

Проблемы качества исполнения административного регламента:

Несоблюдение сроков исполнения функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

Мнения экспертов очень разошлись в зависимости от региона, что свидетельствует о разной региональной практике правоприменения:

«Нет, срок не соблюден, оформлял квартиру более двух месяцев без приостановления процедуры» (г. Новороссийск);

«И да, и нет. Если речь идет о простых сделках, то они, как правило, по Москве оформляются в срок. Но моя практика часто связана с оформлением права собственности на основании решения суда, а вот с этим в Москве большие проблемы. Сроки не исполняются и задерживаются иногда более, чем на неделю. Это связано, с одной стороны, с большим объемом работ и нехваткой сотрудников регистрационной службы: часто регистратор и приемщик не разведены, консультации имитационные, т.к. нет необходимой квалификации и опыта. С другой стороны, с искусственным ажиотажем: если обычные сделки оформляются в каждом районе Москвы, т.е. разведены, то наши (по решению суда) все собрали в одном месте! Можете себе представить, что там творится, кстати, место не приспособлено, и сколько стоят очереди – перекупка очередей – это бизнес» (г. Москва);

«Если это обычная сделка, то стандартный срок 30 дней, и, как правило, он соблюдается. Плюс, процесс при необходимости можно ускорить – пишется заявление на ускорение до недели – двух, а может и до 5 дней. Если сделка ипотечная – 7 дней» (г. Пермь).

Низкое качество информирования об исполнении функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Далее приведена оценка информации, размещенной на сайтах ФРС, которая проведена группой независимых экспертов (без юридического образования).

Оценка информации, размещенной на сайтах ФРС

Обязательные параметры	Федеральный	Свердловская область	Пермский край	Хабаровский край	Архангельская область	Калужская область	Татарстан республика	Воронежская область	Рязанская область
извлечения из законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие деятельность по исполнению государственной функции	+/-	+	+	+	+	-	-	+	+/-
текст Административного регламента с приложениями	-	+	+	+	+	+	+	+	-
блок-схемы и краткое описание порядка исполнения государственной функции	-	-	-	-	-	+	+	+	-
перечни документов, необходимых для государственной регистрации прав, и требования	-/+	+	+	+	+	+	+	+	+
образцы оформления документов, необходимых для исполнения государственной функции, и требования к ним	-	+	-	-	-	+	+	+	-
таблица сроков исполнения функции в целом и максимальных сроков выполнения отдельных административных процедур	-	+	+	-	+	+	+	-	+
режим работы соответствующего подразделения	-	+	+	-	+	+	+	+	+/-
основания приостановления государственной регистрации прав	-	+	-	-	-	+	+	-	+
основания отказа в государственной регистрации прав	-	+	-	-	+	+	+	-	+
порядок исполнения государственной функции	-	-	-	-	-	+	+	-	+
порядок получения консультаций	-	+	+	-	-	+	+	-	+
порядок обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц, исполняющих государственную функцию	-	-	-	-	-	+	+	-	+
адреса официальных интернет-сайтов ФРС России, территориальных органов и подразделений	+	+	+	-	+	+	+	+	-
номер телефона и адреса электронной почты справочной службы ФРС России, территориальных органов и подразделений	+	+/-	+	-/+	+	+	+	+	-
номер телефона, по которому можно осуществить предварительную запись	-	-	-	-	+	+	+	-	-
количество кликов	4	3	3	3	3	3	5	4	2

Необходимо отметить, что пользуются сайтами ФРС, по утверждениям экспертов, только профессиональные представители рынка: риэлторы, частные юристы и т.д. Непрофессиональные участники взаимодействия пользуются иными источниками информации. Во время проведения исследования не был обнаружен ни один получатель услуги – физическое лицо без юридического образования, кто посещал бы сайт ФРС.

«Я лично редко пользуюсь стендом или сайтом. Если какие-то изменения вводятся, я о них все равно узнаю. Проблем при поиске не возникает, ну, если что-то совсем специфическое, тогда, может быть, день ищу. А на консультации лично я не хожу, видимо, у меня стандартные потребности. Если что, звоню юристам из своего агентства». (г. Пермь)

«Всю информацию при оформлении получали от знакомых, которые это уже делали». (г. Москва)

«Об этапах, пакетах документов, последовательности узнавал от моего нотариуса и ногами... (т.е. приходя пару раз не туда и не с тем) начинаешь понимать». (г. Новороссийск)

Экспертами была отмечена сложность получения консультации по телефону, т.к. дозвониться в службу очень и очень сложно.

«Не дают консультаций по телефону, говорят, чтобы приходили лично». (г. Новороссийск)

«Дозвониться очень сложно, почти невозможно». (г. Москва)

«Телефоны в регистрационной службе не отвечали ни разу, хотя я пару раз намеренно дозванивалась в течение дня». (г. Волгодонск, Ростовская обл.)

«Могу обратиться по телефону, но это касается графика работы, поэтому проблем не возникает». (г. Пермь)

Недостаточная квалификация сотрудников органа, осуществляющего исполнение функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

«Средняя квалификация. Среди сотрудников есть ОЧЕНЬ квалифицированные специалисты, а остальные бегают к ним советоваться». (г. Москва)

«По-разному». (г. Пермь)

«Очень-очень низкая». (г. Новороссийск)

«Очень вежливые. Очень подробно все объясняют». (г. Москва)

Отсутствие комфортных условий для посетителей органа, осуществляющего исполнение функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Одна из основных сложностей при посещении – это очереди.

«Очень долго ждали в очереди, около 1,5 часов. Была электронная очередь, перед нами было 16 человек по квитанчку, но реально только 6». (г. Москва)

«Отдельная проблема – это очереди! Очередь одна и для физ. лица с одним пакетом документов, и для частного юриста с несколькими комплекта-

ми. Проблема двойной очереди: одни сдают комплекты и получают бланк для заполнения, вторые без очереди – заполнившие – его сдают, а приемщик, принимая, проверяет. Электронная система не спасает! Преварительная запись есть, но за длительный срок. Например, при регистрации прав по судебным решениям запись производится с 20 числа текущего месяца на следующий месяц». (г. Москва)

«Пример из кадастровой палаты Всеволожска, Ленинградской обл. – Пришла я туда в 10:00 утра, а электронный номерок у меня был уже 198... рабочий день до 16:00... - ясно ведь, что это нереально». (г. Санкт-Петербург)

«Чтобы записаться (предварительная запись на подачу документов), нужны основания. Такое бывает. Когда люди приватизируют квартиру, им назначают время. А при обычной сделке нужны основания, в порядке живой очереди, обычно». (г. Пермь)

«Вроде записаться можно, но, как правило все равно получается живая очередь...» (г. Волгодонск, Ростовская обл.)

Также были отмечены следующие проблемы в обеспечении стандарта комфортности: отсутствуют гардеробы, часто платные туалеты (Новороссийск) или их отсутствие (Волгодонск, Ростовская обл.), очень мало мест для сидения, душевые и маленькие помещения.

Но такая ситуация не везде, эксперты привели примеры лучшей практики.

«Центральная палата более-менее, она обслуживает несколько районов. Там более-менее комфортные помещения. Если говорить об Орджоникидзевской палате, то там все неудобно: узкие коридоры, крутые лестницы, все неудобно». (г. Пермь)

«Около 20 сидячих мест. Есть столы. Много разных стендов. Есть туалеты». (г. Москва)

Оценка качества регламента.

Количество требуемых документов при исполнении функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Все эксперты подтвердили, что обычно требуют только стандартный пакет документов. Иногда в практике встречаются ситуации (например, при регистрации права собственности по решению суда), когда возникают проблемы и дополнительные издержки у получателей услуги:

«Решения суда не отправляются автоматически в регистрационную службу, поэтому издержки получения письменного решения для нее и, соответственно, доставка его туда полностью ложится на нас, заинтересованную сторону, здесь все только через улыбки, просьбы и т.п.» (г. Москва)

Зафиксированы некоторые проблемы при оплате государственной пошлины в процессе государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

«Особых проблем нет. Только ходить много. Сначала в регистрационную службу за реквизитами и справкой, потом в банк – оплатить, потом обратно в регистрационную службу...» (г. Новороссийск)

«Нет проблем, госпошлина платится в размере 100 рублей плюс налог. Приходите, если вы знаете точно, какой объект вас интересует, называйте точный адрес. Вам выдается справка, она делается, как правило сутки-полсутки. Там указываются основные параметры». (г. Пермь)

Оценка последствий внедрения регламента и рекомендации

Большинство из проинтервьюированных экспертов про существование административного регламента не знают до сих пор. Они оценивали существующую в настоящий момент процедуру. Поэтому, по их мнению, никаких изменений в жизни участников рынка в связи с административной регламентацией не произошло.

Хотя изменения в ситуации с регистрацией недвижимости, по мнению независимых исследований, на которые ссылались некоторые эксперты, все же происходят.

Как обозначил один из экспертов, в последнем докладе Мирового банка «Ведение бизнеса в России-2009» регистрации прав собственности на недвижимое имущество (как внесение данных в реестр) было посвящено отдельное исследование (по 11 городам России). По показателю регистрации за прошедший год Россия поднялась на 4 позиции (с 49 на 45 место) за счет сокращения сроков оформления и стоимости процедуры. Так, по оценке Мирового банка регистрация прав собственности в России обойдется в 0,1 % от стоимости собственности. В России компании в среднем тратят 24 514 рублей (815 долл. США) на передачу права собственности на недвижимость. В качестве объяснения различий в стоимости указываются: проведение работ БТИ и землеустроительных работ, а также участие нотариусов.

Оценивая внедрение данного регламента по основным направлениям эффективности административной реформы, эксперты констатировали следующее:

- процедура не стала более прозрачной;
- процедура не стала менее затратной;
- нет ясного и недвусмысленного изложения результатов каждого этапа процедуры;
- не исключены возможности субъективного толкования;
- не произошел перевод значительной части процедур в электронный (или заочный) вид;
- встречаются практики принуждения получателей государственной услуги к несению дополнительных издержек.

Предложения по решению проблем, который могут улучшить результаты исполнения данной государственной функции.

Привести в соответствие со всеми существующими практиками сроки исполнения функции.

Выстроить систему межведомственных взаимоотношений, чтобы издержки не перекладывались на потребителей услуги (например, в ситуации с судами).

Необходимо делать часы работы гибкими, а также сделать реально работающей предварительную запись, необходима возможность электронной записи с возможностью выбора даты и времени посещения.

Необходимо обустраивать помещения с учетом организационных возможностей ведомства и количества (постоянного потока) людей. А также необходимы места для парковки, терминалы доступа к информационно-справочным материалам, реально работающие разные способы получения услуги, в т.ч. удаленного, возможность посещения для инвалидов.

Необходимо принципиально переустраивать информационную среду не только для данной услуги, а для всего ведомства. Например, консультационные услуги о порядке заполнения документов не должны быть имитационными. Для каждого вида регистрации необходимы демонстрационные полные пакеты документов.

3. Результаты обсуждения административного регламента с госслужащими

Обсуждение состоялось 9 ноября 2009г.

На встрече присутствовали сотрудники центрального аппарата и территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, которые в настоящий момент участвуют в исполнении административного регламента.

Общая оценка результатов внедрения административного регламента. Административный регламент по исполнению государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним был включен в Мониторинг внедрения административных регламентов, проводившийся в 2008 году. Как и в прошлом году, государственные служащие считают, что внедрение административного регламента положительно отразилось на практике исполнения государственной функции, дисциплинировало государственных служащих и помогло заявителю.

Статистика за 2008 г.

Число структурных подразделений, участвующих в исполнении административного регламента	Центральный аппарат и территориальные органы
Число государственных служащих, исполняющих административный регламент: в Управлении Федеральной регистрационной службы по г.Москва	1281 служащий
Число запросов (обращений) заявителей в рамках исполнения административного регламента: в Управлении Федеральной регистрационной службы по г. Москва	принято 1183001 заявка
Число отказов в исполнении административного регламента: в Управлении Федеральной регистрационной службы по г. Москва	отказано в 20156 случаях
Число жалоб на результат исполнения, отказ в исполнении административного регламента	число жалоб незначительно
Число судебных разбирательств, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением административного регламента	Нет

- **Размер платы, взимаемой за исполнение административного регламента.** За регистрацию взимается государственная пошлина, установленная Налоговым кодексом.

- **Расчет нормо-часов для выполнения всех действий в рамках административного регламента.** Расчет не проводился.

Административные действия. По оценкам государственных служащих, все реализуемые на практике административные процедуры и действия отражены в административном регламенте.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие отмечают необходимость доработки административного регламента в связи с произошедшими структурными изменениями и изменениями в законодательстве по вопросам кадастрового учета.

Сроки исполнения государственной функции (услуги). Государственные служащие считают, что чрезмерная детализация сроков исполнения всех административных действий является излишней, тем более что детальные сроки исполнения ряда административных действий не соблюдаются на практике. Главное, по мнению государственных служащих, чтобы соблюдались общие сроки исполнения административных процедур.

Взаимодействие с другими должностными лицами/департаментами. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Взаимодействие с другими органами исполнительной власти. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Взаимодействие с заявителями. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Организация процесса исполнения административного регламента. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Информационные технологии. Государственные служащие позитивно оценивают возможность перехода к исполнению административного регламента в электронном виде, однако отмечают ряд ограничений, касающихся проверки подлинности представленных документов.

Контроль за исполнением административного регламента. Существует текущий контроль руководителем исполнения административного регламента на местах, осуществляются выездные проверки деятельности территориальных органов.

Ресурсы. Государственные служащие отмечают необходимость увеличения ресурсного обеспечения исполнения административного регламента.

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Шкала оценки результатов внедрения административного регламента

	Положительные изменения	Отрицательные изменения	Ничего не изменилось
Административные действия	✓		
Совершенствование законодательства	✓		
Сроки исполнения государственной функции (услуги)			✓
Взаимодействие с другими должностными лицами	✓		
Взаимодействие с другими органами исполнительной власти	✓		
Взаимодействие с заявителем	✓		
Внедрение информационных технологий	✓		
Организация процесса исполнения административного регламента	✓		
Контроль за исполнением административного регламента	✓		
Финансовые ресурсы			✓
Человеческие ресурсы			✓
Технические ресурсы			✓

4. Результаты контрольной закупки по административному регламенту

Обобщенная оценка параметров исполнения
административного регламента ФРС

Код	Позиция проверки	Выполняемость регламента • бальная оценка от 1 до 5; • процентная оценка положительных ответов	Количество ответов с разными оценками по 5-балльной шкале
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	всего закупок 14	дополнительно
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	4,14	оценка: 1-0 2-1 3-2 4-5 5-6
1.1.1.	Получение информации по телефону	42,90%	
1.1.2.	Получение информации на интернет-сайте	64,30%	
1.1.3.	Получение информации по запросу	22,20%	
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	100,00%	
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	3,36	оценка: 1-2 2-0 3-6 4-3 5-3
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	78,60%	
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	76,90%	
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	78,60%	
1.2.3.	Доступность бланка заявления	46,20%	
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	28,60%	

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Код	Позиция проверки	Выполняемость регламента • бальная оценка от 1 до 5; • процентная оценка положительных ответов	Количество ответов с разными оценками по 5-балльной шкале
2.	Обращение за государственной услугой		
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	3,64	оценка: 1-1 2-0 3-3 4-9 5-1
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	4,36	оценка: 1-0 2-1 3-2 4-2 5-9
2.1.1.1.	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	6,21	
2.1.1.2.	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	1,14	
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	92,90%	
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	0,00%	
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	1,29	
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	92,90%	
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	3,86	оценка: 1-0 2-1 3-4 4-5 5-4
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	100,00%	
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	100,00%	
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	85,70%	
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	3,29	оценка: 1-1 2-1 3-6 4-5 5-1

Код	Позиция проверки	Выполняемость регламента • бальная оценка от 1 до 5; • процентная оценка положительных ответов	Количество ответов с разными оценками по 5-балльной шкале
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приема/запроса	17	
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	64,30%	
2.1.3.3.	Наличие туалета	57,10%	
2.1.3.4.	Наличие гардероба	0,00%	
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	2,57	оценка: 1-3 2-4 3-3 4-3 5-0
2.2.	Подача документов на получение услуги	3,79	оценка: 1-1 2-1 3-2 4-6 5-4
2.2.1.	Доступные способы обращения	3,57	оценка: 1-1 2-1 3-2 4-9 5-1
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	100,00%	
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	0,00%	
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	0,00%	
2.2.2.	Первичное обращение на личном приеме		
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	67,43	
2.2.2.2.	Продолжительность приема	16,5	
2.2.3.	Подтверждение полномочий заявителя	92,90%	
2.2.4.	Понятность предоставленной информации	100,00%	
2.2.4.1.	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	28,60%	
2.2.4.2.	Наличие достаточных и понятных разъяснений	92,90%	
2.2.5.	Сбор дополнительной информации	35,70%	
2.2.5.1.	Достаточные и понятные разъяснения	92,30%	
2.2.5.2.	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	14,30%	
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	0,43	

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Код	Позиция проверки	Выполняемость регламента • бальная оценка от 1 до 5; • процентная оценка положительных ответов	Количество ответов с разными оценками по 5-балльной шкале
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	0,43	
2.2.6.	Общее количество попыток сдать документы	1,07	
3.	Получение услуги	2,83	оценка: 1-2 2-1 3-6 4-3 5-0
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	92,30%	
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	25,00%	
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	1	
3.1.3.	Количество личных обращений	7,10%	
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	84,60%	
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	31,85	
3.3.	Соблюдение сроков	75,00%	
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	4	
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	92,30%	
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	84,60%	оценка: 1-0 2-0 3-4 4-4 5-4
3.5.1.	Соблюдение последовательности действий	84,60%	
3.5.2.	Соблюдение состава действий	3	
3.5.3.	Соблюдение сроков осуществления действий	53,80%	
4.	Способы решения конфликтов		оценка: 1-0 2-4 3-0 4-2 5-1
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	7,70%	
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	61,50%	
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников		
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуаций		
4.3.	Способы обращения с жалобой		

5. Примеры отчетов о конкретных проведенных закупках

Исполнение государственной функции Главным Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан

г. Казань, ул. Авангардная, д.174, подъезд №7 (юридические лица)

Заявитель: физическое лицо

Основной вывод по результатам закупки.

В целом обнаружено соблюдение закрепленных в регламенте требований к порядку исполнения государственной функции в части сроков, предоставляемых и выдаваемых документов, критериев принятия решений, соблюдения административных процедур, соблюдения требований к комфорту и удобству получателей результатов исполнения государственной функции.

Было зафиксировано нарушение 47 пункта регламента, который предписывает, что максимальное время ожидания в очереди при подаче документов на государственную регистрацию прав не должно превышать 45 минут. Дополнительно исследователь отметил некачественную оснащенность мест исполнения государственной функции канцелярскими средствами, а также недостатки информирования на информационных стендах в помещении органа, оказывающего услугу.

Иллюстрация вывода в описательной форме «жизненной истории»

Обращение в УФРС потребовало значительных временных затрат. Заявителю пришлось стоять в очереди практически на всех этапах процедуры: чтоб получить предварительную консультацию, чтоб оплатить госпошлину, чтоб зарегистрировать договор, т.к. предварительная запись осуществляется только на месяц вперед, и чтоб получить оформленные документы.

Заявитель зафиксировал недостатки оборудования помещения: на информационных стендах нет информации о предоставлении необходимых документов и сроках действия отдельных документов; нет туалета; ближайший ксерокс в подъезде № 1.

Оценка параметров исполнения административного регламента

Позиция проверки	Значение
Получение информации о порядке предоставления услуги	4
Оценка условий ведения приема посетителей	4
Время ожидания в очереди	1
Продолжительность приема	3
Понятность предоставленной информации	4
Сбор дополнительной информации	4
Количество личных обращений	1
Соблюдение сроков	5
Обоснованность отказа в предоставлении услуги	-

здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Оценка параметров исполнения административного регламента

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	4
1.1.1.	Получение информации по телефону	НЕТ / т.к. была получена устная консультация
1.1.2.	Получение информации на Интернет-сайте	НЕТ
1.1.3.	Получение информации по запросу	НЕТ
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	ДА
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	5 с комментариями/сложно, т.к. на стендах нет информации о необходимых документах и сроках их действия
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	НЕТ, можно узнать только у консультанта отстояв очередь
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	ДА
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	НЕТ
1.2.3	Доступность бланка заявления	НЕТ, только на приеме
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	НЕТ
2.	Обращение за государственной услугой	3

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	3
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	5
2.1.1.1	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	1 мин
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	5 мин
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	ДА
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	1
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	НЕТ
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	2
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	ДА
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	ДА
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	ДА
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	4
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приёма/запроса	10 шт.
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	ДА
2.1.3.3.	Наличие туалета	НЕТ
2.1.3.4.	Наличие гардероба	НЕТ
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	4
2.2.	Подача документов на получение услуги	3
2.2.1.	Доступные способы обращения	3
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	ДА
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	НЕТ
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	НЕТ
2.2.2	Первичное обращение на личном приеме	
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	От 15 мин до 1,5-2 часов
2.2.2.2.	Продолжительность приема	15-20 мин.
2.2.3.	Подтверждение полномочий заявителя	ДА

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.2.4.	Понятность предоставленной информации	ДА
2.2.4.1.	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	НЕТ
2.2.4.2.	Наличие достаточных и понятных разъяснений	ДА
2.2.5.	Сбор дополнительной информации	НЕТ
2.2.5.1.	Достаточные и понятные разъяснения	ДА
2.2.5.2.	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	НЕТ
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	0 дн.
2.2.6	Общее количество попыток сдать документы	1 шт.
3.	Получение услуги	
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	3
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	ДА
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	НЕТ
3.1.3.	Количество личных обращений	1 шт.
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	Описание
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	НЕТ
3.3.	Соблюдение сроков	ДА
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	30 дн.
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	4
3.5.1	Соблюдение последовательности действий	ДА
3.5.2	Соблюдение состава действий	ДА
3.5.3	Соблюдение сроков осуществления действий	ДА
4.	Способы решения конфликтов	4
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	ДА
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	НЕТ
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников	ДА
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуации	Не сталкивались
4.3	Способы обращения с жалобой	Описание

Развернутое описание «жизненной истории»

Физическое лицо приобретало нежилое помещение у юридического лица (ООО), процедура следующая: была получена консультация специалиста по предстоящей сделке. Но нужно заметить, что эта процедура заняла у покупателей около 1,5-2 часов, т.к. была большая очередь.

1. Был напечатан договор купли-продажи между продавцом и покупателем (подъезд №1, там же сделаны ксерокопии документов)

2. Оплачена государственная пошлина (огромная очередь)

3. Т.к. занять время для регистрации договора заблаговременно можно только на месяц вперед, нет записи на текущий день, то пришлось отстоять очередь «живую».

4. Регистрация договора прошла успешно. Специалист была вежлива.

5. В обозначенный в расписке день покупатель получил готовые документы, отстояв очередь на получение документов...опять.

«Минусы»: на информационных стендах нет информации о предоставлении необходимых документов и сроках действия отдельных документов; нет туалета; ближайший ксерокс в подъезде № 1.

«Плюсы»: достаточно мест для ожидания; есть столы.

Р.С. Хотелось бы задать несколько вопросов руководству данного учреждения:

Почему в седьмом подъезде рег. палаты нет туалета?

Нет своего ксерокса. (приходится ходить в первый или третий подъезд обходя все здание рег.палаты)?

Почему на столах, стоящих в зале ожидания, нет ручек (хотя бы приклеенных к столу) и писчей бумаги, а на стендах для информации нет никакой полезной информации, и приходится даже по самым простейшим вопросам, отстояв очередь, обращаться к консультанту?

Отдельное спасибо за аппарат с кофе.

Исполнение государственной функции Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по г. Новосибирску

УФРС г.Новосибирск, ул. Державина, 28

Заявитель: физическое лицо, регистрация прав на комнату в коммуналке, услуга получается впервые

Основной вывод по результатам закупки:

Зафиксировано несоблюдение закрепленных в регламенте требований к порядку исполнения государственной функции в части сроков и исполнения административных процедур. Не соблюдаются частично требования к

комfortу и удобству получателей результатов исполнения государственной функции. Обнаружено фактическое принуждение граждан к обращению в фирмы-посредники.

Было зафиксировано злостное нарушение 47 пункта регламента, который предписывает, что максимальное время ожидания в очереди при подаче документов на государственную регистрацию прав не должно превышать 45 минут. Исследователь в общей сложности провел 6 часов ожидания в попытке подать документы.

Иллюстрация вывода в описательной форме «жизненной истории» - кейс

Очереди в УФРС стали обычной практикой. При обращении в ведомство для регистрации документов было обнаружено, что заявители занимают живую очередь с 2 часов ночи, чтоб к обеду следующего дня попасть на прием. Предварительная запись ведется на конец 2009 – начало 2010 гг. При этом есть другой способ регистрации: Управление (каб.4,5) ведет дополнительный прием после работы (в среду после 13-30) по договоренности с некоторыми фирмами. Стоимость приема составляет от 1000 до 6000 рублей.

Оценка параметров исполнения административного регламента

Позиция проверки	Значение
Получение информации о порядке предоставления услуги	4
Оценка условий ведения приема посетителей	3
Время ожидания в очереди	1
Продолжительность приема	3
Понятность предоставленной информации	5
Сбор дополнительной информации	4
Количество личных обращений	3
Соблюдение сроков	4
Обоснованность отказа в предоставлении услуги	

Оценка параметров исполнения административного регламента

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	4
1.1.1.	Получение информации по телефону	да
1.1.2.	Получение информации на интернет-сайте	да
1.1.3.	Получение информации по запросу	нет
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	да
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	4

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	да
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	да
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	да
1.2.3	Доступность бланка заявления	да
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	да
2.	Обращение за государственной услугой	
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	3
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	3
2.1.1.1	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	15
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	да
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	да
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	нет
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	1-2
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	да
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	4
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	да
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	да
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	нет
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	3
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приёма/запроса	56
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	да
2.1.3.3.	Наличие туалета	да
2.1.3.4.	Наличие гардероба	нет
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	3
2.2.	Подача документов на получение услуги	3
2.2.1.	Доступные способы обращения	4

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	да
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	нет
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	нет
2.2.2	Первичное обращение на личном приеме	
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	360
2.2.2.2	Продолжительность приема	30
2.2.3	Подтверждение полномочий заявителя	нет
2.2.4	Понятность предоставленной информации	да
2.2.4.1	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	нет
2.2.4.2	Наличие достаточных и понятных разъяснений	да
2.2.5	Сбор дополнительной информации	нет
2.2.5.1	Достаточные и понятные разъяснения	+
2.2.5.2	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	нет
2.2.5.3	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	+
2.2.6	Общее количество попыток сдать документы	1
3.	Получение услуги	
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	4
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	да
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	
3.1.3.	Количество личных обращений	1
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	телефон
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	нет
3.3.	Соблюдение сроков	
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	+
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	
3.5.1	Соблюдение последовательности действий	+
3.5.2	Соблюдение состава действий	+
3.5.3	Соблюдение сроков осуществления действий	+

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
4.	Способы решения конфликтов	
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	нет
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	нет
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников	нет
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуации	Не было
4.3	Способы обращения с жалобой	Не было

* здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Развернутое описание «жизненной истории»

Исследователь решила зарегистрировать право на свою собственность – комнату в коммунальной квартире. Ранее она не занималась приватизацией, поэтому не знала с чего начинать, куда идти, какие документы нужно оформлять. Прежде всего, она постаралась выяснить информацию о том, где находится служба регистрации. В интернете она нашла сайт Росрегистрации, позвонила по телефону. На личном приеме гражданке Х. также рассказали всю нужную информацию, кроме того, в помещении Росрегистрации есть много необходимой информации на стендах.

В понедельник исследователь смогла приехать в Росрегистрацию только к двум часам дня. Работали четыре кабинета, и в каждый была очередь по 7-10 человек. Она попыталась занять живую очередь, и тут оказалось, что есть списки, которые составляются с утра. Люди, записавшись утром, уходя по своим делам, а потом приходят и по списку заходят в кабинет. На следующий день исследователь пришла к 9 часам утра (к открытию) и была уже 83.

Оказалось, что прием ведется крайне медленно, иногда за один час два специалиста принимают 3- 4 человека. Очередь практически не двигалась. Тогда исследователь стала спрашивать людей, которые выходили с приема, когда же они занимали очередь. Семейная пара ответила, что они приехали на машине в два часа ночи и были уже 25ыми. Ждали всю ночь, т.к. надо было караулить очередь. Т.е. фактически эти люди с двух часов ночи до трех часов дня стояли в очереди, чтобы сдать документы.

В Росрегистрации есть услуга – предварительная запись. Исследователь снова обратилась в кабинет №7, где ведется предварительная запись. Но оказалось, что очередь по предварительной записи расписана до конца 2009г. С 1 декабря начнется предварительная запись на январь 2010г.

В среду исследователь приехала уже к 6 часам утра. Тем ни менее, она снова не попала на прием, тем более что в среду Росрегистрация работает только до обеда. Когда закончился прием, она увидела людей, которые сидели с документами и кого-то ждали. Оказалось, что Росрегистрация (каб.4,5) ведет дополнительный прием после работы (в среду после 13-30) по догово-

ренности с некими фирмами. Пришла женщина-юрист и стала очень быстро заводить ожидающих людей в кабинеты. Исследователь попыталась выяснить, сколько стоит такая услуга. Цену называли разную от 1000 до 6000 рублей. Три дня посещения Росрегистрации показали, что попасть на прием практически невозможно. Нужно либо занимать с вечера очередь, либо оплатить дополнительную услугу какой-нибудь фирме. Исследователь была чрезвычайно подавлена сложившейся ситуацией и прекратила дальнейшие попытки реализации государственной функции.

Исполнение государственной функции Главным Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю

г. Пермь, ул. Газеты Звезда, 5.

Заявитель: физическое лицо, услуга получается впервые

Основной вывод по результатам закупки.

Обнаружено несоблюдение закрепленных в регламенте требований к порядку исполнения государственной функции в части сроков, представляемых и выдаваемых документов, предоставления полной и исчерпывающей информации. Отмечены несоблюдения требований к комфорту и удобству получателей результатов исполнения государственной функции. В связи с долгим ожиданием в очереди, заявителем было зафиксировано злостное нарушение 47 пункта регламента.

Иллюстрация вывода в описательной форме «жизненной истории» - кейс

При обращении в ведомство было обнаружено, что помещение не соответствует требованиям комфорта и удобства получателей исполнения государственной функции: само ведомство располагается на 2-м этаже, пандусы отсутствуют, помещение тесное, душное, что невыносимо в условиях большой очереди. Предварительная запись ведется на месяц вперед.

Оценка параметров исполнения административного регламента

Позиция проверки	Значение
Получение информации о порядке предоставления услуги	4
Оценка условий ведения приема посетителей	3
Время ожидания в очереди	2
Продолжительность приема	4
Понятность предоставленной информации	4
Сбор дополнительной информации	4
Количество личных обращений	1
Соблюдение сроков	4
Обоснованность отказа в предоставлении услуги	

Оценка параметров исполнения административного регламента

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	4
1.1.1.	Получение информации по телефону	да
1.1.2.	Получение информации на интернет-сайте	нет
1.1.3.	Получение информации по запросу	нет
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	да
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	4
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	да
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	-
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	нет
1.2.3	Доступность бланка заявления	нет
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	да
2.	Обращение за государственной услугой	
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	3
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	3
2.1.1.1	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	15
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	2
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	нет
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	нет
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	2
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	да
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	4
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	да
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	да
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	да

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	3
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приема/запроса	6
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	нет
2.1.3.3.	Наличие туалета	да
2.1.3.4.	Наличие гардероба	нет
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	3
2.2.	Подача документов на получение услуги	4
2.2.1.	Доступные способы обращения	4
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	да
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	нет
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	нет
2.2.2	Первичное обращение на личном приеме	
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	360
2.2.2.2.	Продолжительность приема	40
2.2.3.	Подтверждение полномочий заявителя	да
2.2.4.	Понятность предоставленной информации	да
2.2.4.1	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	да
2.2.4.2.	Наличие достаточных и понятных разъяснений	да
2.2.5.	Сбор дополнительной информации	да
2.2.5.1.	Достаточные и понятные разъяснения	да
2.2.5.2.	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	да
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	3
2.2.6	Общее количество попыток сдать документы	2
3.	Получение услуги	
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	5
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	да
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	+ если применимо
3.1.3.	Количество личных обращений	2
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	телефон
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	нет

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
3.3.	Соблюдение сроков	да
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	6
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	+ если применимо
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	4
3.5.1	Соблюдение последовательности действий	да
3.5.2	Соблюдение состава действий	да
3.5.3	Соблюдение сроков осуществления действий	да
4.	Способы решения конфликтов	
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	да
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	да
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников	нет
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуации	
4.3	Способы обращения с жалобой	-

* здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Развернутое описание «жизненной истории»

«Плюсы»:

*сотрудники вежливы в общении;
соблюдаются все этапы прохождения процедур;
информационные стенды содержат много полезной информации.*

«Минусы»:

*запись на прием ведется фактически на месяц вперед;
служба расположена на 2-ом этаже, лифта нет, для инвалидов это серьезный барьер;
помещение очень тесное, душное, большие очереди;
на консультации назвали не весь перечень документов, пришлось «доносить».*

Исполнение государственной функции Главным Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан

г. Казань, ул. Авангардная, д.174, подъезд №3

Заявитель: физическое лицо, регистрация земельного участка

Основной вывод по результатам закупки:

Обнаружено неоднократное несоблюдение закрепленных в регламенте требований к порядку исполнения государственной функции в части точности и аккуратности заполнения документов. Замечаний к исполнению критериев принятия решений, соблюдению административных процедур, соблюдения требований к комфорту и удобству получателей результатов исполнения государственной функции не обнаружено.

Иллюстрация вывода в описательной форме «жизненной истории»

Гражданин решил зарегистрировать свой земельный участок, находящийся в одном из районов г.Казани. В ходе регистрации документов регистрирующим органом дважды были допущены ошибки: 1 - было неверно указано имя собственника, 2 - неверно указана площадь участка, из-за чего дважды пришлось подавать документы на исправление технической ошибки.

Оценка параметров исполнения административного регламента

Позиция проверки	Значение
Получение информации о порядке предоставления услуги	4
Оценка условий ведения приема посетителей	4
Время ожидания в очереди	4
Продолжительность приема	4
Понятность предоставленной информации	4
Сбор дополнительной информации	4
Количество личных обращений	3
Соблюдение сроков	2
Обоснованность отказа в предоставлении услуги	1

* здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Оценка параметров исполнения административного регламента

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	4
1.1.1.	Получение информации по телефону	НЕТ не обращались
1.1.2.	Получение информации на Интернет-сайте	НЕТ
1.1.3.	Получение информации по запросу	НЕТ
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	ДА
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	3
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	НЕТ, информация давно не обновлялась;

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	ДА
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	НЕТ, информация не полная, не обновленная
1.2.3	Доступность бланка заявления	НЕТ, т.к. бланк выдает специалист
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	НЕТ
2.	Обращение за государственной услугой	
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	4
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	5
2.1.1.1	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	1 мин
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	1 мин
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	ДА
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	НЕТ
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	1
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	ДА
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	3
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	ДА
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	ДА
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	ДА
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	4
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приема/запроса	10-15 шт.
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	ДА
2.1.3.3.	Наличие туалета	ДА
2.1.3.4.	Наличие гардероба	НЕТ
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	3
2.2.	Подача документов на получение услуги	4

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.2.1.	Доступные способы обращения	3
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	ДА
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	НЕТ
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	НЕТ
2.2.2	Первичное обращение на личном приеме	
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	5-10 мин
2.2.2.2.	Продолжительность приема	15-20 чел.
2.2.3.	Подтверждение полномочий заявителя	ДА
2.2.4.	Понятность предоставленной информации	ДА
2.2.4.1.	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	НЕТ
2.2.4.2.	Наличие достаточных и понятных разъяснений	ДА
2.2.5.	Сбор дополнительной информации	НЕТ
2.2.5.1.	Достаточные и понятные разъяснения	ДА
2.2.5.2.	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	НЕТ
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	0 дн.
2.2.6	Общее количество попыток сдать документы	1 шт.
3.	Получение услуги	
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	4
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	НЕТ, о приостановке регистрации узнал по телефону (звонил сам), письмо пришло только ч/з 2 недели
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	ДА
3.1.3.	Количество личных обращений	1 шт.
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	Звонок в рег. службу
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	НЕТ
3.3.	Соблюдение сроков	НЕТ
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	65 дн.
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	3
3.5.1	Соблюдение последовательности действий	нет
3.5.2	Соблюдение состава действий	нет
3.5.3	Соблюдение сроков осуществления действий	нет
4.	Способы решения конфликтов	2
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	ДА
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	НЕТ
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников	ДА
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуации	Описание
4.3	Способы обращения с жалобой	Описание

* здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Развернутое описание «жизненной ситуации»

Гражданин решил зарегистрировать свой земельный участок, находящийся в одном из районов г. Казани. Он обратился в регистрационную палату, где получил консультацию, которая касалась сбора необходимых документов, оплаты гос. пошлины и т.д. Вообще регистрация земельных участков - процесс достаточно сложный и трудоемкий, занимающий к тому же от трех до двенадцати месяцев личного времени (этап сбора необходимых документов). Когда очередь дошла до получения кадастра, выяснилось, что кад. паспорт с ошибкой. После исправления ошибки (прошел еще месяц), документы, наконец, были готовы к подаче в регистрирующую организацию, гражданин поехал со всеми собранными им документами в рег.палату к 8:00 на запись к специалисту. (Существует такая услуга как электронная запись на очередь на текущий день; вам выдается талон с указанием времени и кабинки, где будет осуществляться прием документов), оплатил гос.пошлину и к назначенному времени явился в кабинку. Прием документов прошел быстро, специалист был вежлив и отвечал на вопросы достаточно понятно для гражданина, на стекле был прикреплен бейдж с именем и фамилией специалиста, на столе лежала ручка; в целом прием занял около 10-15 минут. Гражданин получил расписку с перечнем документов, поданных им на регистрацию, указанием срока получения готовых документов, фамилии специалиста и точного времени приема.

К моменту приближения даты готовности документов(указанной в расписке) гражданин решил позвонить в рег. палату – узнать готовность документов, но оказалось, что проще это сделать на официальном сайте рег.пал., который, как и телефон, был указан в расписке.

Все впечатление было испорчено, когда настала очередь получать готовые документы (подъезд № 2). В свидетельстве было указано: «Нияза» вместо «Нияз».

Гражданин отдал свидетельство на исправление технической ошибки, которое занимает 5-7 дней т.е., свою же ошибку рег.палата исправляет неделю.

Через которую ему было выдано свидетельство, но уже с другой опечаткой. Метраж участка был взят «с неба», т.е. и не по постановлению, и не по кадастровому паспорту.

Документы снова поменяли.

В целом плюсов, конечно же, больше, чем минусов, и такие досадные недоразумения портят общую картину.

В ходе регистрации документов регистрирующим органом дважды были допущены ошибки: 1- было неверно указано имя собственника, 2- неверно указана площадь участка, из-за чего дважды пришлось подавать документы на исправление технической ошибки

Исполнение Государственной функции Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Липецкой области

Заявитель: инвалид I группы осуществлял регистрацию недвижимости

Основной вывод по результатам закупки.

Зафиксировано несоблюдение ряда закрепленных в регламенте требований к порядку исполнения государственной функции в части сроков, характеристик представляемых документов, критериев принятия решений, соблюдения административных процедур и фиксации их результатов. Не соблюдены в полной мере требования к комфорту и удобству получателей результатов исполнения государственной функции.

Было зафиксировано нарушение 47 пункта регламента, который предписывает, что максимальное время ожидания в очереди при подаче документов на государственную регистрацию прав не должно превышать 45 минут. Кроме того, потребитель заплатил завышенную госпошлину 825 рублей, вместо 500, предписанных регламентом.

Иллюстрация вывода в описательной форме «жизненной истории»

Процедура регистрации прав на недвижимое имущество требует значительных временных и эмоциональных затрат. Специалисты ведомства по собственному усмотрению заставляют граждан переоформлять документы, ссылаясь на неразборчивый почерк, не контролируют глинную, постоянно нарушающуюся очередь, и неохотно представляются только по специальному требованию заявителя. Помещение не оборудовано пишущими принадлежностями. С заявителя, помимо установленной госпошлины, потребовали дополнительную плату, таким образом, госпошлина оказалась завышена.

Оценка параметров исполнения административного регламента

Позиция проверки	Значение
Получение информации о порядке предоставления услуги	2
Оценка условий ведения приема посетителей	1
Время ожидания в очереди	1 (85 мин. при подаче документов, 25 минут при получении)
Продолжительность приема	5 (5 мин. при подаче документов, 2 мин. при получении)
Понятность предоставленной информации	5
Сбор дополнительной информации	не было необходимости
Количество личных обращений	1
Соблюдение сроков	1
Обоснованность отказа в предоставлении услуги	отказа не было

Оценка параметров исполнения административного регламента

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	2, полученная информация не удовлетворила обратившихся, на личном приеме из-за большой очереди и наглости людей, идущих вне очереди, сотрудник старается быстрее отпустить клиентов, чтобы не создавать конфликтную ситуацию, не была целостно предоставлена вся интересующая информация, для выяснения которой задавались простые вопросы при телефонном звонке, только информация на запрос по электронной почте удовлетворила заявителя
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	ДА
1.1.1.	Получение информации по телефону	ДА
1.1.2.	Получение информации на Интернет-сайте	ДА
1.1.3.	Получение информации по запросу	ДА

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	ДА
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	4, перечень необходимых документов представлен на сайте и информационных стендах, сложностей со сбором документов не возникало, но на информационном стенде неполная информация
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	ДА
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	ДА
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	ДА
1.2.3	Доступность бланка заявления	ДА
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	НЕТ, нет текста административного регламента, порядка обжалования, адресов интернет-сайтов
2.	Обращение за государственной услугой	
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	1, заявитель оценил как крайне неудовлетворительную комфортность приема посетителей
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	2, для инвалида сложно попасть в административное здание – нет пандуса, сложно найти путь к зданию от остановки общественного транспорта, путь занимает более 10 минут, парковки нет, лифта нет для подъема на 2 этаж
2.1.1.1	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	12 мин
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	парковки нет
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	ДА
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	НЕТ
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	2 эт.

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	ДА
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	4, у сотрудников отсутствуют бейджи
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	ДА
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	ДА
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	НЕТ
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	1, количество сидячих мест для ожидания приема не соответствует количеству посетителей, нет кондиционера, нет туалета, и гардероба
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приёма/запроса	12 шт.
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	НЕТ
2.1.3.3.	Наличие туалета	НЕТ
2.1.3.4.	Наличие гардероба	НЕТ
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	3, нет канцелярских принадлежностей, но есть столы, стулья и бланки заявлений
2.2.	Подача документов на получение услуги	1, долгое ожидание в очереди
2.2.1.	Доступные способы обращения	2, возможен только личный прием, электронные процедуры не внедрены
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	ДА
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	НЕТ
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	НЕТ
2.2.2	Первичное обращение на личном приеме	
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	85 мин (выдача документов 25 мин)
2.2.2.2.	Продолжительность приема	5 мин (выдача документов 2 мин)
2.2.3.	Подтверждение полномочий заявителя	ДА
2.2.4.	Понятность предоставленной информации	ДА

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.2.4.1.	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	НЕТ
2.2.4.2.	Наличие достаточных и понятных разъяснений	НЕТ
2.2.5.	Сбор дополнительной информации	НЕТ
2.2.5.1.	Достаточные и понятные разъяснения	НЕТ
2.2.5.2.	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	ДА, госпошлина оказалась выше
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	0 дн.
2.2.6	Общее количество попыток сдать документы	1 шт.
3.	Получение услуги	
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	Оценка по шкале от 1 до 5 с комментариями на базе перечисленных ниже параметров
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	ДА
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	приостановки не было
3.1.3.	Количество личных обращений	0 шт.
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	не было необходимости
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	НЕТ
3.3.	Соблюдение сроков	НЕТ
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	31 дн.
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	отказа не было
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	Оценка по шкале от 1 до 5 с комментариями на базе перечисленных ниже параметров
3.5.1	Соблюдение последовательности действий	ДА
3.5.2	Соблюдение состава действий	НЕТ, расписка не была выдана в получении документов
3.5.3	Соблюдение сроков осуществления действий	НЕТ, был нарушен срок выдачи свидетельства
4.	Способы решения конфликтов	5, конфликтной ситуации не возникло, но пришлось затребовать расписку

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	НЕТ
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	НЕТ
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников	ДА, по поводу расписки
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуации	конфликта не было
4.3	Способы обращения с жалобой	жалоба не подавалась

* здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Развернутое описание «жизненной ситуации»

Гражданка С. (инвалид 1 группы) 13 октября 2009 г. обратилась в Елецкий отдел УФРС по Липецкой области, чтобы получить свидетельство о государственной регистрации права на недвижимое имущество.

В отдел УФРС гражданка С. приехала со своим сыном, чтобы он оказывал ей помощь (в передвижении, заполнении квитанций и проч.).

Ей пришлось отстоять в очереди, которая постоянно нарушалась, около 1 часа 15 минут.

Гражданку С. приняла сотрудница отдела М., которая молча взяла все документы, проверила их на соответствие, а затем отправила гражданку С. внести установленную по закону плату в кассу.

Возле кассы была очередь. Квитанции к оплате посетители Елецкого отдела УФРС заполняли сами, спрашивая друг у друга шариковые ручки и консультируясь, что и где писать. Все посетители недоумевали, когда кассир требовала заполнить не одну квитанцию, а две. Причём несколько человек переписывали квитанции, т.к. кассир принимать их отказалась, обосновывая это тем, что непонятный почерк у заполнителя.

Гражданка С. заполнила сначала квитанцию на сумму 500 руб. (№ 121), а потом, после указания кассира, заполнила вторую квитанцию на сумму 250 руб. (№ 122). Эти квитанции она передала кассиру. Та оформила эти квитанции и указала, что нужно ещё доплатить 75 руб. за пересчёт денежной наличности, и после оплаты отдала корешки квитанций (№ 121, № 122, №123) и чеки.

Гражданка С. с чеками и квитанциями снова зашла в кабинет к сотруднице отдела М. Та посмотрела чеки, забрала корешки двух квитанций (№ 121, № 122), приложила их в «дело», указала дату получения востребованных документов (12 ноября, с 14-00 до 16-00 час.) и сказала «до свидания». Расписку в получении документов на гос. регистрацию от гражданки С. сотрудница отдела не предоставила, хотя обязана была это сделать.

В указанный день, 12 ноября 2009 г., гражданка С. приехала для получения свидетельства о гос. регистрации. Отстояв небольшую и быстро уменьшающуюся очередь, гражданка С. зашла в кабинет без номера и подошла к столу специалиста, который должен был осуществить выдачу документа. Специалист Елецкого отдела УФРС потребовала паспорт и заметила, что визуально лицо, получающее документы, слабо соответствует фото в паспорте. После этого попросила гражданку С. представиться. Гражданка С. назвала свои фамилию, имя, отчество. Сын гражданки С., сопровождавший её, гражданин В., попросил представиться специалиста Елецкого отдела УФРС, специалист была без бейджа, без карточки, указывающей на её Ф.И.О. и должность. Специалист выказала удивление, спросила, зачем, мол, нужна эта информация, и после пояснения («просто для уважительного обращения к Вам») с недовольством заглушенно произнесла: «Гражданка Х.Е.О.». Затем специалист передала расписку в получении документов, где указала гражданке С. о том, где ставить ей подпись. И отдала документы.

Гражданка С. попросила гражданку Х.Е.О. сделать копию расписки, но та ей отказала, отметив, что этот документ можно взять там, где осуществлялась приёмка документов. Гражданка С. пошла в кабинет к специалисту М. и попросила выдать ей расписку, которую та не предоставила вовремя. Расписка была распечатана и отдана.

Исполнение Государственной функции Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Карелия (ЦА), Петрозаводск

Заявитель: физические лица, регистрация договора дарения квартиры

Основной вывод по результатам закупки:

Не соблюдаются закреплённые в регламенте требования к порядку исполнения государственной функции в части сроков, представляемых и выдаваемых документов, исполнения требований к комфорту и удобству получателей результатов исполнения государственной функции. Самой серьёзной проблемой обозначена невозможность записаться на приём.

Иллюстрация вывода в описательной форме «жизненной истории» - кейс

Процедура требует значительных временных затрат: предварительная запись ведётся на 10-12 дней вперед, что оказалось крайне неудобным для заявителя. При личном обращении зафиксировано недостаточное соответствие требованиям комфортности: зал ожидания и места сдачи документов не разделены, не работают гардероб и туалет.

Оценка параметров исполнения административного регламента

Позиция проверки	Значение
Получение информации о порядке предоставления услуги	5
Оценка условий ведения приема посетителей	3
Время ожидания в очереди	4
Продолжительность приема	4
Понятность предоставленной информации	5
Сбор дополнительной информации	4
Количество личных обращений	2
Соблюдение сроков	4
Обоснованность отказа в предоставлении услуги	-

здесь и далее оценка «1» соответствует наихудшей оценке, а «5» - наилучшей

Оценка параметров исполнения административного регламента

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
1.	Подготовка обращения за государственной услугой	
1.1.	Получение информации о порядке предоставления услуги	5
1.1.1.	Получение информации по телефону	да
1.1.2.	Получение информации на Интернет-сайте	да
1.1.3.	Получение информации по запросу	да
1.1.4.	Получение устной консультации на приеме	да
1.2.	Сбор пакета документов, необходимых для получения услуги	4
1.2.1.	Доступность перечня необходимых документов	нет
1.2.1.1	Наличие перечня документов в сети интернет	нет
1.2.2.	Понятность перечня необходимых документов	нет
1.2.3	Доступность бланка заявления	да
1.3.	Полнота и доступность информации на информационном стенде	нет
2.	Обращение за государственной услугой	4
2.1.	Оценка комфортности оказания услуги	
2.1.1.	Общая оценка территориальной доступности в учреждение	3
2.1.1.1	Удалённость учреждения от остановки общественного транспорта (в минутах ходьбы)	5-10 минут
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	нет

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.1.1.2	Наличие автомобильной парковки, удалённость учреждения от автомобильной парковки (в минутах ходьбы)	нет
2.1.1.3.	Наличие на входе в здание таблички с названием учреждения	да
2.1.1.4.	Наличие досмотра при входе в здание, системы пропусков для посетителей	нет
2.1.1.5.	Этаж, на котором расположено учреждение	1
2.1.1.6.	Пространственная близость всех помещений учреждения внутри одного здания	да
2.1.2.	Общая оценка информационной доступности	4
2.1.2.1.	Наличие на дверях кабинетов табличек, информирующих о должностях и функциях занимающих их сотрудников	да
2.1.2.2.	Наличие информации о графике работы и порядке приема посетителей	да
2.1.2.3.	Бейджи у сотрудников, информационные таблички с указанием ФИО	да
2.1.3.	Оценка условий ведения приема посетителей	3
2.1.3.1.	Количество мест для посетителей, ожидающих приёма/запроса	10
2.1.3.2.	Наличие кондиционера	нет
2.1.3.3.	Наличие туалета	нет
2.1.3.4.	Наличие гардероба	нет
2.1.3.5.	Условия для заполнения посетителями документов	4
2.2.	Подача документов на получение услуги	4
2.2.1.	Доступные способы обращения	4
2.2.1.1	Обращение на личном приеме	да
2.2.1.2	Письменное обращение по обычной почте	нет
2.2.1.3	Письменное обращение по факсу	нет
2.2.2	Первичное обращение на личном приеме	
2.2.2.1	Время ожидания в очереди	0
2.2.2.2.	Продолжительность приема	15
2.2.3.	Подтверждение полномочий заявителя	да
2.2.4.	Понятность предоставленной информации	да
2.2.4.1.	Возникновение необходимости в получении дополнительных разъяснений	нет
2.2.4.2.	Наличие достаточных и понятных разъяснений	да
2.2.5.	Сбор дополнительной информации	нет

Код	Позиция проверки	Способ определения значения
2.2.5.1.	Достаточные и понятные разъяснения	да
2.2.5.2.	Наличие новых требований, не известных из ранее полученной информации	нет
2.2.5.3.	Время, которое было затрачено на устранение недостатков	-
2.2.6	Общее количество попыток сдать документы	1
3.	Получение услуги	
3.1.	Получение информации о стадии рассмотрения обращения	
3.1.1.	О запуске процедуры предоставления услуги	нет
3.1.2.	О приостановке процедуры предоставления услуги, о переадресации обращения (запроса)	нет
3.1.3.	Количество личных обращений	1
3.1.4.	Способ получения информации о стадии рассмотрения обращения	+
3.2.	Выбор формы получения результатов государственной услуги	нет
3.3.	Соблюдение сроков	да
3.3.1.	В течение какого времени представлен результат	28
3.4.	Обоснованность отказа в предоставлении услуги	+ если применимо
3.5.	Соблюдение порядка исполнения процедур административного регламента в части взаимодействия с заявителем	4
3.5.1	Соблюдение последовательности действий	да
3.5.2	Соблюдение состава действий	да
3.5.3	Соблюдение сроков осуществления действий	да
4.	Способы решения конфликтов	+ если применимо
4.1.	Доступность информации о способах обращения с жалобой	да
4.1.1.	Получение информации на информационном стенде	нет
4.1.2.	Получение разъяснений у сотрудников	да
4.2.	Действия сотрудников при возникновении конфликтных ситуаций	-
4.3	Способы обращения с жалобой	-

Развернутое описание «жизненной истории»

Минусы:

Процедура занимает много времени. Принимая во внимание то, что желающих получить услуги много, непросто найти время, когда есть воз-

Приложение

Результаты мониторинга административного регламента (пример)

возможность у Росрегистрации записать тебя на прием и у тебя есть возможность для этого, т.е. трудно найти совпадение по времени.

Предварительная запись ведется, но записаться, например, на следующий день или через день невозможно. Т.е. ждать нужно примерно дней 10-12 с того момента, как ты записался на прием. В настоящее время (ноябрь 2009 г.) желающих получить услугу в Росрегистрации очень много

Зал ожидания и места сдачи документов не разделены, шумно — все в одном помещении.

Не работают гардероб и туалет.

Плюсы:

Вежливое отношение сотрудников.

Работает электронная система управления очередью.

На сайте размещено много полезной информации.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ВСЕРОССИЙСКИЙ МОНИТОРИНГ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ – 2009.

Коллектив авторов. – М.: Государственный университет - Высшая школа экономики, 2010. –140 с.

Составители публикации: А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, С.М. Плаксин

Подписано в печать 22.06.2010

Формат 60 x 90 1/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.

Печ. л. 9 Тираж 500 экз. Заказ 43

Изготовлено в России