УДК 342.518
ББК 67.401
В84

В84 **Всероссийский** мониторинг внедрения административных регламентов [Текст] / Гос. ун-т — Высшая школа экономики ; Институт государственного и муниципального управления ; отв. ред. А. В. Клименко. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2009. — 890, [3] с.: 118 ил. — 400 экз. — ISBN 978-5-7598-0681-3 (в обл.).

Данная публикация основана на результатах научно-исследовательской работы «Исследование и анализ внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг», шифр темы: 2301-05-08, выполненной по заказу Минэкономразвития России в 2008 г.

Процесс внедрения административных регламентов проанализирован на основе данных опроса государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг). Качество исполнения административных регламентов исследовано путем непосредственного прохождения процедур получения государственной услуги. Проведен анализ интернет-сайтов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также интернет-сайтов многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на предмет качества информирования граждан по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов. Проанализированы мнения получателей государственных услуг (граждан и предпринимателей) в местах исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Обобщены результаты общероссийского опроса населения (георейтинга) по вопросам предоставления услуг частным и юридическим лицам государственными учреждениями.

Для государственных служащих, специалистов, занимающихся исследованиями и практическим консалтингом в области государственного и муниципального управления, а также для преподавателей и студентов, обучающихся по соответствующим специальностям.

УДК 342.518
ББК 67.401

ISBN 978-5-7598-0681-3

© Государственный университет — Высшая школа экономики, 2009
© Оформление. Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Авторский коллектив XII

Предисловие XIV

РАЗДЕЛ I
Аналитические материалы по результатам мониторинга внедрения административных регламентов в 2008 г. 1

1. Доклад Рабочей группы по подготовке предложений по разработке административных регламентов федеральных органов исполнительной власти «О ходе работы по разработке проектов административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (октябрь 2008 г.) 1

1.1. Исходные данные для анализа хода работ по разработке проектов административных регламентов 1

1.2. Результаты анализа докладов федеральных органов исполнительной власти 2

1.3. Перечень неутвержденных административных регламентов в соответствии с протоколом Комиссии от 11.09.2008 г. № 82 3

2. О результатах проведения мониторинга внедрения административных регламентов (декабрь 2008 г.) 7

2.1. Количественные результаты мониторинга 8

2.2. Направления повышения качества регламентации 9

2.3. Рекомендации по использованию результатов регулярного мониторинга 13

2.4. Предложения по оптимизации системы разработки и утверждения регламентов 13

3. Анализ фактов нарушений исполнения утвержденных административных регламентов (январь 2009 г.) 15

3.1. Обобщенная информация о фактах нарушений исполнения утвержденных административных регламентов 15

3.2. Статистика по фактам нарушения исполнения административных регламентов 17

4. Анализ качества административных регламентов федеральных органов исполнительной власти (март 2009 г.) 17

4.1. Юридический анализ административных регламентов 17

4.2. Необходимые изменения действующих редакций административных регламентов и связанных с ними нормативно-правовых актов 49

4.3. Рейтинг административных регламентов по соответствию законодательству РФ 49

4.4. Статистика по качеству отражения обязательных параметров в административных регламентах 49

РАЗДЕЛ II
Анализ процессов разработки, утверждения и внедрения административных регламентов 65

1. Количественные итоги процесса регламентации 65

2. Полнота подготовки сопроводительной документации и соблюдения процедур разработки 66

3. Сроки прохождения этапов утверждения регламентов 67

4. Оценка механизмов повышения качества административных регламентов 67

5. Регламентация в контексте оптимизации нормативно-правовой базы более высокого уровня 71

6. Ресурсное обеспечение исполнения административных регламентов 72

7. Регламентация деятельности привлекаемых ведомствами к исполнению государственной функции подведомственных и иных организаций 73

8. Объединение и разделение административных регламентов. Межведомственные регламенты 74

9. Правовое сопровождение процесса разработки регламентов на уровне ведомства 75

10. Текущая практика контроля за исполнением государственных функций в рамках внедрения административных регламентов 77

РАЗДЕЛ III
Результаты внедрения административных регламентов на основе анализа мнений государственных служащих, участвующих в их исполнении 79

1. Организация и результаты обсуждения с государственными служащими административных регламентов 80
   - 1.1. Организация и проведение обсуждений с государственными служащими 80
   - 1.2. Результаты обсуждений с государственными служащими 87
   - 1.3. Основные итоги обсуждений с государственными служащими 177

2. Опрос государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг) 179
   - 2.1. Подготовка опроса государственных служащих 179
   - 2.2. Результаты анкетирования государственных служащих 179
   - 2.3. Основные итоги опроса государственных служащих 187

3. Основные проблемы внедрения административных регламентов, выявленные по результатам обсуждения и опроса государственных служащих 188
   - 3.1. Общая оценка применения административных регламентов 188
   - 3.2. Платность государственных услуг и функций 189
   - 3.3. Административные действия 190

3.4. Сроки исполнения административных регламентов ... 191
3.5. Взаимодействие с заявителями ... 191
3.6. Взаимодействие исполнителей разных федеральных органов исполнительной власти ... 192
3.7. Организация процесса исполнения административных регламентов ... 192
3.8. Обучение кадров ... 193

Приложения ... 193

РАЗДЕЛ IV
Исследование качества исполнения административных регламентов путем прохождения процедур получения государственной услуги ... 214

1. Методология исследования качества исполнения административных регламентов путем прохождения процедур получения государственной услуги («контрольная закупка») ... 214

2. Результаты исследования качества внедрения отдельных административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) методом «контрольной закупки» ... 219
2.1. Административные регламенты Федеральной миграционной службы ... 219
2.2. Административные регламенты Федерального агентства кадастра объектов недвижимости ... 241
2.3. Административный регламент Министерства иностранных дел Российской Федерации ... 245
2.4. Административные регламенты Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации ... 246
2.5. Административный регламент Федерального дорожного агентства ... 253
2.6. Административный регламент Федерального агентства по недропользованию ... 254
2.7. Административный регламент Федеральной службы судебных приставов ... 255
2.8. Административный регламент Федеральной службы исполнения наказаний ... 259
2.9. Административный регламент Федерального агентства по надзору в сфере природопользования ... 260
2.10. Административные регламенты Федеральной налоговой службы ... 261
2.11. Административные регламенты Федеральной регистрационной службы ... 267
2.12. Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий ... 272
2.13. Административный регламент Федерального медико-биологического агентства ... 273
2.14. Административные регламенты Федеральной службы по технологическому, экологическому и атомному надзору ... 275
2.15. Административные регламенты Федеральной службы по труду и занятости ... 278
2.16. Административный регламент Федерального агентства по туризму ... 281
2.17. Административные регламенты Федеральной антимонопольной службы ... 284

2.18. Административный регламент Федерального агентства лесного хозяйства 286
2.19. Административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 290
2.20. Административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития 294
2.21. Административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия 298
2.22. Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи 301
2.23. Административный регламент Федерального агентства связи 302
2.24. Административный регламент Федеральной службы по тарифам 302
2.25. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации 304
2.26. Региональные административные регламенты по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) 312
2.27. Региональные административные регламенты по проведению государственной экологической экспертизы 313
2.28. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги по оказанию единовременной материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации 314
2.29. Региональные административные регламенты по лицензированию деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов 315
2.30. Региональные административные регламенты по лицензированию образовательной деятельности 316
2.31. Региональные административные регламенты по лицензированию при предоставлении права пользования недрами и организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр на территории субъекта РФ 318
2.32. Региональные административные регламенты по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции 319
2.33. Региональные административные регламенты по назначению и выплатам ежемесячного пособия на ребенка 320
2.34. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги «назначение и выплата социальных пособий, компенсаций и других мер социальной поддержки различным категориям граждан» 321
2.35. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги по направлению на получение высокотехнологической медицинской помощи 322
2.36. Региональные административные регламенты по осуществлению государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства 323

2.37. Региональные административные регламенты
по предоставлению государственной услуги
по оформлению архивных справок 325
2.38. Региональные административные регламенты
по предоставлению государственного имущества субъекта РФ в аренду 327
2.39. Региональные административные регламенты
по предоставлению гражданам субсидии на оплату жилого помещения
и коммунальных услуг 328
2.40. Региональные административные регламенты
по предоставлению земельных участков физическим и юридическим лицам 330
2.41. Региональные административные регламенты
по предоставлению социального обслуживания на дому 331
2.42. Региональные административные регламенты
по предоставлению стационарного социального обслуживания 331

3. Описание выявленной лучшей практики и типовых недостатков внедрения
и правоприменения административных регламентов исполнения
государственных функций (предоставления государственных услуг) 332
3.1. Очевидное и полное неисполнение функции/непредоставление услуги 332
3.2. Дискриминирование отдельных групп получателей по различным основаниям 334
3.3. Неисполнение законодательства и нарушения прав граждан 335
3.4. Недостаточное качество работы механизма обратной связи 337
3.5. Перекладывание на потребителей/заявителей обязанности
обеспечения взаимодействия органов власти 338
3.6. Избыточные требования к заявителю 339
3.7. Качество информирования о порядке предоставления государственных услуг 340
3.8. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности 345
3.9. Иное место предоставления услуги 347
3.10. Недостатки композиции административных процедур,
проявившиеся в сложности и нелогичности процесса получения услуги
(исполнения государственной функции) 348
3.11. Региональный разброс в выполнении требований регламента 351
3.12. Лучшая практика внедрения и правоприменения административных регламентов 352

РАЗДЕЛ V
**Анализ интернет-сайтов федеральных органов исполнительной власти
и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,
а также интернет-сайтов многофункциональных центров исполнения
государственных функций и предоставления государственных услуг
на предмет качества информирования граждан по вопросам исполнения
государственных функций и предоставления государственных услуг
в связи с принятием и применением административных регламентов** 354

1. Введение 355

2. Методика проведения мониторинга официальных сайтов
федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации
и многофункциональных центров исполнения государственных функций
и предоставления государственных услуг (МФЦ) и рекомендации
по размещению информации и сервисов на их официальных сайтах 363

3. Рейтинг уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов с населением 374

4. Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 387

Приложения 389

РАЗДЕЛ VI
Исследование и анализ мнений получателей государственных услуг (граждан и предпринимателей) 441

1. Методология анализа мнений получателей государственных услуг 441

2. Информированность получателей государственных услуг об административных регламентах 445

3. Оценка сложности подачи заявки на получение государственной услуги, основные проблемные зоны 451

4. Удовлетворенность заявителей качеством предоставления государственных услуг 453

5. Оценка изменения качества государственных услуг в связи с внедрением административных регламентов 459

Приложения 466

РАЗДЕЛ VII
Качество государственных услуг глазами населения: результаты георейтинга 609

1. Результаты общероссийского опроса 610
   1.1. Оценки качества и доступности предоставления государственных услуг 610
   1.2. Основные причины неудовлетворенности качеством предоставления государственных услуг 611

2. Опыт получения гражданами государственных услуг. Мнение граждан о процедурах получения конкретных государственных услуг в органах власти 620
   2.1. Получение и обмен паспорта гражданина Российской Федерации 621
   2.2. Регистрация прав на недвижимое имущество 624
   2.3. Регистрация прав на земельный участок 627
   2.4. Получение водительского удостоверения 630
   2.5. Регистрация автомобиля 631
   2.6. Прохождение техосмотра 631
   2.7. Получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг 632
   2.8. Получение ежемесячного пособия на ребенка 635
   2.9. Получение (обмен) заграничного паспорта 636
   2.10. Получение регистрации по месту жительства 638
   2.11. Получение ежемесячной выплаты ветеранам труда 639
   2.12. Получение пособия по безработице 641
   2.13. Государственная регистрация брака, развода 642

2.14. Государственная регистрация рождения ребенка 643
2.15. Получение единовременной материальной помощи 644

3. Мониторинг качества предоставления государственных услуг в субъектах Российской Федерации 648
3.1. Регионы Центрального федерального округа 648
3.2. Регионы Северо-Западного федерального округа 659
3.3. Регионы Южного федерального округа 664
3.4. Регионы Приволжского федерального округа 667
3.5. Регионы Уральского федерального округа 677
3.6. Регионы Сибирского федерального округа 679
3.7. Регионы Дальневосточного федерального округа 684
3.8. Мнения граждан о том, как можно улучшить работу органов власти 686
3.9. Мнения представителей юридических лиц и предпринимателей о качестве предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти 689

РАЗДЕЛ VIII
Итоги публичного экспертного обсуждения проектов административных регламентов 692

1. Количественные итоги обсуждения 692

2. Общие выводы по результатам обсуждений 693

3. Результаты обсуждения отдельных проектов административных регламентов (проблем исполнения государственных функций) 695

РАЗДЕЛ IX
Экспертные обсуждения результатов внедрения административных регламентов 709

1. Количественная характеристика экспертных обсуждений 709

2. Инфраструктура и технология привлечения заинтересованных лиц к участию в экспертных обсуждениях 711
2.1. Письмо-приглашение для привлечения заинтересованных лиц к участию в экспертных обсуждениях 713
2.2. Расписание-график московских и региональных экспертных обсуждений 714
2.3. Пример информационной памятки, содержащей основные характеристики порядка исполнения Ростехнадзором государственной функции по регистрации опасных производственных объектов 731
2.4. Организация проведения экспертных обсуждений 733

3. Результаты экспертных обсуждений 737
3.1. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере культуры. 15.09.2008 г., Москва 738
3.2. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере СМИ. 15.09.2008 г., Москва 741

3.3. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере связи. 16.09.2008 г., Москва 747

3.4. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере здравоохранения. 17.09.2008 г., Москва 753

3.5. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных функций Роспотребнадзора, Росздравнадзора, ФМБА. 18.09.2008 г., Казань 760

3.6. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций правоохранительных органов в сфере миграционной политики, исполнения наказания, исполнительного производства. 18.09.2008 г., Казань 766

3.7. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения отдельных государственных функций в сфере информирования, регистрации и контроля. 18.09.2008 г., Казань 778

3.8. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере недвижимости. 22.09.2008 г., Москва; 9.10.2008 г., Санкт-Петербург 785

3.9. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере миграционной политики. 23.09.2008 г., Москва 789

3.10. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере антимонопольного регулирования, недвижимости и информирования о налогах и сборах. 25.09.2008 г., Пермь 796

3.11. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере здравоохранения, социальной помощи и содействия в трудоустройстве. 25.09.2008 г., Пермь 801

3.12. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере миграционной политики. 25.09.2008 г., Пермь 809

3.13. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных функций Роспотребнадзора и МЧС России. 25.09.2008 г., Пермь 816

3.14. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения отдельных государственных функций правоохранительных органов. 25.09.2008 г., Пермь 820

3.15. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере экологической и промышленной безопасности. 25.09.2008 г., Пермь 825

3.16. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере антимонопольного регулирования. 29.09.2008 г., Москва 831

3.17. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных и разрешительных функций Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Россельхознадзора, МЧС России. 30.09.2008 г., Москва 833

3.18. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере экологической экспертизы и промышленной безопасности. 1.10.2008 г., Москва 838

3.19. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере антимонопольного регулирования, содействия в трудоустройстве и исполнительного производства. 2.10.2008 г., Новосибирск 845

3.20. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций ФНС России в сфере информирования и учета. 9.10.2008 г., Санкт-Петербург 850

3.21. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере автомобильных перевозок. 9.10.2008 г., Санкт-Петербург 855

3.22. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере информирования и учета. 10.10.2008 г., Санкт-Петербург 858

4. Системные проблемы практики исполнения государственных функций и государственных услуг, обозначенные на экспертных обсуждениях 870

Определения, используемые в настоящем исследовании 872

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Научный руководитель работ

Кузьминов Я.И., ректор ГУ ВШЭ

Предисловие

Клименко А.В., проектор ГУ ВШЭ, директор Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ I. Аналитические материалы по результатам мониторинга внедрения административных регламентов в 2008 г.

Подготовка материалов раздела:
1.1.—3.2. — Жулин А.Б., Плаксин С.М., Кукса Т.Л., Костырко А.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ)
4.1.—4.4. — Кукса Т.Л., Чаплинский А.В., Николенко А.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ II. Анализ процессов разработки, утверждения и внедрения административных регламентов

Методология исследования — Плаксин С.М. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

Проведение исследования — Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Подготовка материалов раздела — Плаксин С.М. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ III. Результаты внедрения административных регламентов на основе анализа мнений государственных служащих, участвующих в их исполнении

Методология исследования — Жулин А.Б., Семионова Е.А., Январев В.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

Проведение исследования — Семионова Е.А., Январев В.А., Иванова О.С., Костырко А.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

Подготовка материалов раздела — Семионова Е.А., Январев В.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ IV. Исследование качества исполнения административных регламентов путем прохождения процедур получения государственной услуги

Методология и проведение исследования — Аузан А.А., Маковецкая С.Г. (Институт национального проекта «Общественный договор»), Сулимов К.А., Сорк Д.М., Кочева О.Н. (Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ)).

Подготовка материалов раздела — Маковецкая С.Г., Сулимов К.А., Сорк Д.М., Кочева О.Н., Демакова К.В., Пономарев С.В., Шилова О.В., Ахметгалиев Р.Х., Суслова С.В., Грищукова Т.В., Максимов С.В., также были использованы материалы, подготовленные Кузнецовой Е.В., Кузнецовой Т.А., Духаниной Е.А., Поминовой И.С., Радченко М., Баксаляр Е.Н., Чабановой А.Ю.

РАЗДЕЛ V. Анализ интернет-сайтов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также интернет-сайтов многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на предмет качества информирования граждан по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов

Методология исследования — Жулин А.Б., Кукса Т.Л., Костырко А.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ), Павлов И.Ю., Голубева Е.Г. (Институт Развития Свободы Информации)

Проведение исследования и подготовка материалов раздела — Павлов И.Ю., Голубева Е.Г. (Институт Развития Свободы Информации)

РАЗДЕЛ VI. Исследование и анализ мнений получателей государственных услуг (граждан и предпринимателей)

Методология исследования — Костырко А.А., Карабчук Т.С. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

Проведение исследования — Фонд «Международный Фонд поддержки социогуманитарных исследований и образовательных программ “Интерсоцис”»

Подготовка материалов раздела — Костырко А.А., Карабчук Т.С. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ VII. Качество государственных услуг глазами населения: результаты георейтинга

Методология исследования — Кузьминов Я.И. (ГУ ВШЭ), Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Костырко А.А. (ИГМУ ГУ ВШЭ), Юдкевич М.М., Подколзина Е.А., Бальсевич А.А. (Лаборатория институционального анализа ГУ ВШЭ), Кертман Г.Л. (Фонд «Общественное мнение»).

Проведение исследования — Фонд «Общественное мнение»

Подготовка материалов раздела — Дмитриева Н.Е. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ VIII. Итоги публичного экспертного обсуждения проектов административных регламентов

Подготовка материалов раздела — Плаксин С.М. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

РАЗДЕЛ IX. Экспертные обсуждения результатов внедрения административных регламентов

Методология исследования — Кукса Т.Л., Жулин А.Б. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

Проведение исследования — Кукса Т.Л. (ИГМУ ГУ ВШЭ); Аналитический центр Юрия Левады (Левада-Центр); Институт национального проекта «Общественный договор».

Подготовка материалов раздела — Кукса Т.Л., Чаплинский А.В. (ИГМУ ГУ ВШЭ)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Российская бюрократия в общественном сознании представляется консолидированной и независимой от общества кастой, которую невозможно настроить на эффективное служение обществу. Рыночные реформы 90-х годов, казалось, перевернули основы всевластия бюрократии. Однако и в новом общественном укладе она довольно быстро сумела оседлать ключевые позиции, создать и расширять базу «бюрократической ренты». При этом действительно общественно востребованные государственные функции и услуги исполняются плохо, а связанные с ними издержки во многом возлагаются на клиентов государства.

Такая ситуация не устраивает ни гражданское общество, ни руководителей страны, напрямую ответственных перед гражданами. Именно поэтому в начале этого века в России был дан старт серии реформ в сфере исполнительной власти. Нельзя сказать, что они во всем были удачны. За период с их начала до настоящего времени Россия переместилась на еще более низкие позиции в международных рейтингах качества государственного управления, открытости власти, восприятия коррупции и проч. Однако главное состоит в том, что в обществе нет ощущения заметных улучшений, сохраняется недоверие к власти. На этом фоне возникает неверие в те «рецепты», которые предлагались в рамках реформ, замешательство у части исполнительного аппарата и экспертного сообщества, ответственной за реформы.

В этой связи возникают вопросы: действительно ли направления реформ были недостаточно обоснованы? С чем связано отсутствие зримых результатов — с непродуманностью предложенных механизмов, нехваткой времени и ресурсов для их эффективного внедрения, с недостатком политической воли и последовательности? Видимо, все упомянутые причины сыграли свою негативную роль в недостаточности результатов. Однако в прикладном, технологическом плане наиболее важно выявить проблемы, связанные с неэффективностью апробированных механизмов, и либо отказаться от них и найти замену, либо предложить направления модернизации. Для этого нужны мониторинги, анализ опыта внедрения управленческих инноваций.

Одним из новых механизмов, на который возлагаются большие надежды, стали административные регламенты. Конечно, можно сказать, что слово «регламент» ничего нового в себе не несет и известно в России еще с петровских времен. Это все та же бюрократическая рутина, зафиксированная в нормативном документе. Отчасти это так и есть. Однако в наше время регламентация, т.е. описание, улучшение и фиксация какого-либо делового процесса, свойственна не только бюрократическим, но и вполне динамичным частным организациям и называется более модернистским словом «реинжиниринг». Реинжиниринг необходим для снижения издержек, повышения качества продукции (услуг), упрощения контроля, наконец, для автоматизации процессов на базе ИКТ. Оставив слово «реинжиниринг» частному сектору, для государства будем все-таки использовать слово «регламентация», не забывая, что эти два понятия содержательно очень близки.

Напомним о сути административного регламента. Это нормативный акт, в котором почти в алгоритмическом виде представлены требования к процессу исполнения определенной государственной функции или оказания государственной услуги, а также установлен стандарт качества их исполнения. Для российской бюрократии, привыкшей к бесконтрольности, самостоятельной трактовке своих обязанностей и обязательств граждан, к административному усмотрению, введение регламентов является заметным ограничивающим, дисциплинирующим и воспитывающим шагом. Если в странах с высокой бюрократической культурой, развитым гражданским обществом и демократическими институтами всеобщая регламентация чиновников может быть избыточной, то у нас она необходима, поскольку других инструментов заставить бюрократию учитывать общественные интересы пока не придумано.

Для гражданина или представителя бизнеса прежде всего важно, что для получения государственной услуги он может обратиться к одному документу — административному регламенту, а не блуждать по российскому законодательству в поисках требуемого перечня справок, сроков ожидания ответа, адресов инстанций, куда придется обращаться по тем или иным вопросам. Эта информационная сторона административных улучшений очевидно полезна, но еще недостаточно оценена.

Другое, хотя и ограниченное в настоящий момент, следствие регламентации — улучшение качества государственных услуг. Многие принятые регламенты содержат пусть не очень значительные, но все же улучшения качества обслуживания граждан, сокращение сроков и уменьшение числа запрашиваемых документов. Мониторинг позволил увидеть, как реализуются эти потенциальные улучшения. Для этого была проведена 671 так называемая «контрольная закупка», т.е. практическая проверка соблюдения стандартов, описания результатов которой, зачастую анекдотические, содержатся в данной публикации. Была обследована 1341 «точка» предоставления услуг (10 тысяч опрошенных граждан) и выявлены факты несоблюдения требований регламента.

Наконец, был проведен всероссийский опрос более 30 тысяч граждан для изучения их отношения к качеству государственных услуг. Одним из его результатов, несколько удивившим авторов, явилось то, что 54% опрошенных оценили качество услуг как вполне удовлетворительное. Однако из этого правильно было бы сделать вывод о том, что не столько услуги хороши, сколько граждане наши привычны ко всему и просто ничего лучшего не ждут. Это подтверждается желанием примерно 40% граждан, недавно обратившихся в государственные органы, писать жалобы.

Результаты мониторинга содержат информацию, важную для руководителей, желающих эффективно контролировать и стимулировать работу своих подчиненных. Эта информация связана с исполнением требований административных процедур и стандартов, зафиксированных в регламентах.

В ходе недавних реформ, в частности государственной службы, много говорилось об оценке и стимулировании чиновников по результатам их деятельности. Вот только удовлетворительно определить эти результаты не удалось. Утверждение регламентов дает базу для такой оценки. Действительно, если все параметры регламента соблюдены, то это означает, что чиновник работает по правилам и достоин поощрения.

Другое дело, насколько сам регламент отвечает требованиям клиентов государства? Проведенный мониторинг и на этот вопрос дает ответ, поскольку в его рамках велись обсуждения с внешними экспертами и государственными служащими. Общая картина такова: регламенты описывают сложившуюся практику, заметной оптимизации нет. Отчасти это связано с недостатком ресурсов, нежеланием менять устоявшиеся в органе власти бюрократические правила. Такое положение выявил анализ качества 241 утвержденного регламента, который предполагал проведение 42 круглых столов и более широких 27 обсуждений с привлечением независимых экспертов и государственных служащих из 27 федеральных и 40 региональных органов власти.

Наибольшая проблема и одновременно резерв эффективности кроется не столько в улучшении ведомственного регламента, сколько в межведомственных взаимодействиях. Заявители «хороводом» обходят ряд ведомств для получения в итоге единственного разрешения, справки, аккредитации и проч. Чтобы заставить «бегать» документы, а не клиентов, необходимы комплексные, межведомственные регламенты, обеспечивающие скоординированную работу органов исполнительной власти на общий результат.

В ходе мониторинга зачастую возникал вопрос: а нужен ли регламент, вернее, нужна ли функция (услуга), которую он описывает? Ответы, полученные в ходе мониторинга, говорят о наличии большого числа ненужных, избыточных, дублирующих функций (до четверти их общего числа). Ликвидация функций – один из главных резервов сокращения расходов бюджета на государственное управление, уменьшения численности чиновников. В 2003—2004 гг. впервые была предпринята попытка избавиться от избыточных функций государства. С того момента дополнительный функциональный анализ органов исполнительной власти не проводился, численность чиновников увеличилась.

Еще один беспокоящий вопрос состоит в том, а нужен ли был сам мониторинг? Заметим, достаточно дорогостоящий и трудоемкий. Конечно, от авторов можно получить лишь положительный ответ. Однако есть и более веские аргументы. Реформы государственного управления в основном организуются по проектному принципу, а его соблюдение требует создания системы обратной связи. В противном случае управление по результатам становится невозможным, поскольку управленческий цикл разрывается. Мониторинг является необходимым элементом в системе управления изменениями.

Проведенный мониторинг внедрения административных регламентов создал точку отсчета для оценки прогресса в будущем. На его основе было подготовлено множество документов в адрес Правительственной комиссии по проведению административной реформы, включая проекты некоторых ее протокольных решений. Часть из них имеется в тексте. Насколько материалы мониторинга могут быть полезны для специалистов, всех, кто интересуется данной тематикой, — судить читателям.

В данном издании представлены обобщенные материалы, полученные по результатам мониторинга внедрения административных регламентов, включая методическую часть, итоги обсуждений, обследований, контрольных замеров, анализ собранных данных.

Методология и инструментарий мониторинга разрабатывались под руководством ректора Государственного университета — Высшей школы экономики Я.И. Кузьминова, который также непосредственно участвовал в подготовке соответствующих материалов для Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Координатором и основным исполнителем проекта выступил Центр анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ. Полностью итоговые материалы проекта представлены на портале «Административная реформа» в разделе http://ar.gov.ru/ru/ar/monitoring/monitoring_news

Представленные в данной публикации материалы могут быть полезны специалистам, занимающимся исследованиями и практическим консалтингом в области государственного и муниципального управления, а также государственным служащим, ответственным за реализацию соответствующих реформ. Публикация будет полезна преподавателям и студентам, обучающимся по соответствующим специальностям, поскольку дает массу живых примеров нашей бюрократической практики.

Авторы будут благодарны за замечания и предложения, прежде всего, по имеющимся в данной публикации методическим материалам.

РАЗДЕЛ I
Аналитические материалы по результатам мониторинга внедрения административных регламентов в 2008 г.

1. Доклад Рабочей группы по подготовке предложений по разработке административных регламентов федеральных органов исполнительной власти «О ходе работы по разработке проектов административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (октябрь 2008 г.)

1.1. Исходные данные для анализа хода работ по разработке проектов административных регламентов

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол заседания Комиссии от 11 сентября 2008 г. № 82) закреплен итоговый перечень из 320 административных регламентов, которые должны быть разработаны и в соответствии с поручением Президента Российской Федерации Д.А. Медведева № ПР-1572ГС утверждены в срок до 1 ноября 2008 г. В перечне содержатся 320 административных регламентов по 65 федеральным органам исполнительной власти (включая три совместных регламента).

В результате анализа выявлен один случай двойного упоминания в протоколе административного регламента Росстрахнадзора по исполнению государственной функции «Принимает решения об ограничении, приостановлении, возобновлении действия и отзыве лицензий субъектам страхового дела, за исключением страховых актуариев» (№ 125 и 131 перечня неутвержденных административных регламентов), итоговый перечень неутвержденных долгов содержит 319 административных регламентов. Распределение неутвержденных административных регламентов по федеральным органам исполнительной власти приведено в разделах 1.4 (диаграмма) и 1.5 (таблица).

В соответствии с п. 2 части VI протокола Комиссии федеральные органы исполнительной власти должны представить до 22 сентября 2008 г. в Правительственную комиссию по проведению административной реформы:

- доклады о ходе работы по разработке проектов административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) с указанием причин неисполнения поручений Комиссии по разработке указанных регламентов;
- предложения об изменении наименований, обоснования нецелесообразности или необходимости переноса сроков разработки соответствующих административных регламентов.

По состоянию на 22 октября 2008 г. в Комиссию поступило 106 писем от 63 федеральных органов исполнительной власти.

1.2. Результаты анализа докладов федеральных органов исполнительной власти

По итогам анализа материалов, поступивших от федеральных органов исполнительной власти, выделены следующие типы обоснований исключения административных регламентов из перечня неутвержденных:

1. Административный регламент утвержден и зарегистрирован в Минюсте России.

Учтены все случаи, в которых административные регламенты утверждены и зарегистрированы в Минюсте России по состоянию на 20 октября 2008 г.

2. Административный регламент утвержден и направлен на государственную регистрацию в Минюст России.

Учтены все случаи, в которых в письмах федеральных органов исполнительной власти указано, что административный регламент утвержден и направлен на государственную регистрацию в Минюст России.

3. Административный регламент утвержден, но не опубликован.

К данному типу отнесены 12 утвержденных административных регламентов Управления делами Президента РФ. В качестве обоснования для отказа от опубликования утвержденных административных регламентов Управление делами Президента РФ приводит следующую аргументацию: административные регламенты Управления делами Президента РФ не являются общероссийскими, не затрагивают исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг неограниченному кругу лиц и не должны опубликовываться. Также в обосновании приведены ссылки на абзац 7 пп. «д» п. 6 протокола Комиссии от 22 февраля 2007 г. № 61, протоколы Комиссии от 27 июля 2007 г. № 66 и от 25 декабря 2007 г. № 72. В силу того, что в указанных пунктах протоколов Комиссии отсутствует в явном виде подтверждение возможности не опубликовывать утвержденные регламенты, данные регламенты вынесены в отдельный список.

4. Проект административного регламента направлен на согласование в Минэкономразвития России.

К данному типу отнесены все административные регламенты, находящиеся на согласовании в Минэкономразвития России (первое направление в Минэкономразвития, повторные направления).

5. Проект административного регламента направлен в Правительственную комиссию по проведению административной реформы.

Учитывались все случаи, в которых проект административного регламента согласован с Минэкономразвития и направлен в Комиссию (по состоянию на 20 октября 2008 г.).

6. Правительственной комиссией по проведению административной реформы принято решение о нецелесообразности разработки проекта административного регламента.

К данному типу отнесены все обоснования исключения из перечня неутвержденных регламентов, подтвержденные протоколами Комиссии.

7. Проект административного регламента разработан и находится на согласовании (за исключением согласования с Минэкономразвития России, Минюстом России).

К данному типу отнесены все случаи, в которых проект административного регламента разработан и находится на согласовании в самом ведомстве-разработчике, в профильном министерстве, со смежными органами (в случае совместных регламентов), с Минфином России.

8. Федеральным органом исполнительной власти представлена информация о сложностях, возникших в ходе разработки административного регламента (отсутствие достаточных оснований в нормативной правовой базе, коллизии, пробелы, изменения нормативной правовой базы высшего уровня либо необходимость изменения названия административного регламента, объединения (разъединения) нескольких административных регламентов).

К данному типу отнесены все мотивированные обоснования переноса сроков, изменения названий, объединения административных регламентов. Также учтены случаи, в которых текущее состояние нормативной правовой базы не позволяет разработать административный регламент.

9. Федеральным органом исполнительной власти представлены предложения о нецелесообразности разработки административного регламента в связи с тем, что государственная функция исключена из Положения о федеральном органе исполнительной власти.

Учитывались все предложения по исключению из перечня неутвержденных административных регламентов, связанные с изменением Положений о федеральных органах исполнительной власти. В данных случаях был проведен анализ переведения полномочий (государственная функция).

10. Федеральным органом исполнительной власти представлены предложения о нецелесообразности разработки административного регламента в связи с тем, что государственная функция исключена из нормативной правовой базы либо даны другие обоснования.

К данному типу отнесены все поступившие обоснования, содержавшие предложения по «исключению из плана-графика», «отмене разработки». Часть обоснований носит бесспорный характер. Остальные случаи были вынесены на рассмотрение Рабочей группы по подготовке предложений по разработке административных регламентов федеральных органов исполнительной власти 22 октября 2008 г. По каждому административному регламенту из данного перечня сформировано итоговое предложение для Комиссии (см. протокол Рабочей группы).

11. Регламент не разработан, и федеральным органом исполнительной власти не представлено обоснование по отмене (переносу сроков разработки) административных регламентов, указанных в протоколе заседания Комиссии от 11.09.2008 г. № 82.

По материалам поступивших докладов федеральных органов власти сформированы перечни административных регламентов по каждому из описанных 11 типов, а также составлена итоговая таблица с распределением по федеральным органам исполнительной власти (пункт 1.5).

По итогам проведенной инвентаризации хода работ по разработке административных регламентов федеральными органами исполнительной власти выявлены следующие ключевые проблемы:

1. Существенная часть (более 25% от общего количества неутвержденных административных регламентов) административных регламентов не может быть разработана и утверждена на данный момент в силу объективных проблем нормативной правовой базы, регулирующей исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги). В данных случаях целесообразно поручить федеральным органам исполнительной власти представить в установленном порядке проект административного регламента с приложением проектов нормативных правовых актов, утвердив на 2009 г. соответствующий план-график с указанием конкретных наименований актов, которые необходимо разработать или измененить.

2. В случаях, когда административный регламент не может быть разработан из-за исключения полномочия (государственной функции) из законодательства, но полномочия (государственные функции) остались в Положениях об органе власти, необходимо внести соответствующие изменения в Положения о федеральных органах исполнительной власти и одновременно исключить административные регламенты из перечня неутвержденных.

3. Около 20% административных регламентов разработаны, но находятся на различных стадиях согласования и утверждения (в профильных министерствах, иных федеральных органах исполнительной власти, Минэкономразвития России, Правительственной комиссии по проведению административной реформы, в Минюсте России). По данным случаям целесообразно ускорить процесс согласования.

4. В 3% случаев полномочие (государственная функция) перешла в ведение иного федерального органа исполнительной власти. В этом случае необходимость разработки административного регламента остается, но срок разработки должен быть продлен.

5. Во всех случаях отсутствия информации от федеральных органов исполнительной власти о ходе разработки административных регламентов (34% случаев) необходимо ускорить разработку и утверждение соответствующих административных регламентов.

1.3. Перечень неутвержденных административных регламентов в соответствии с протоколом Комиссии от 11.09.2008 г. № 82

Соответствующие данные приведены на диаграмме (см. рис. 1) и в табл. 1.

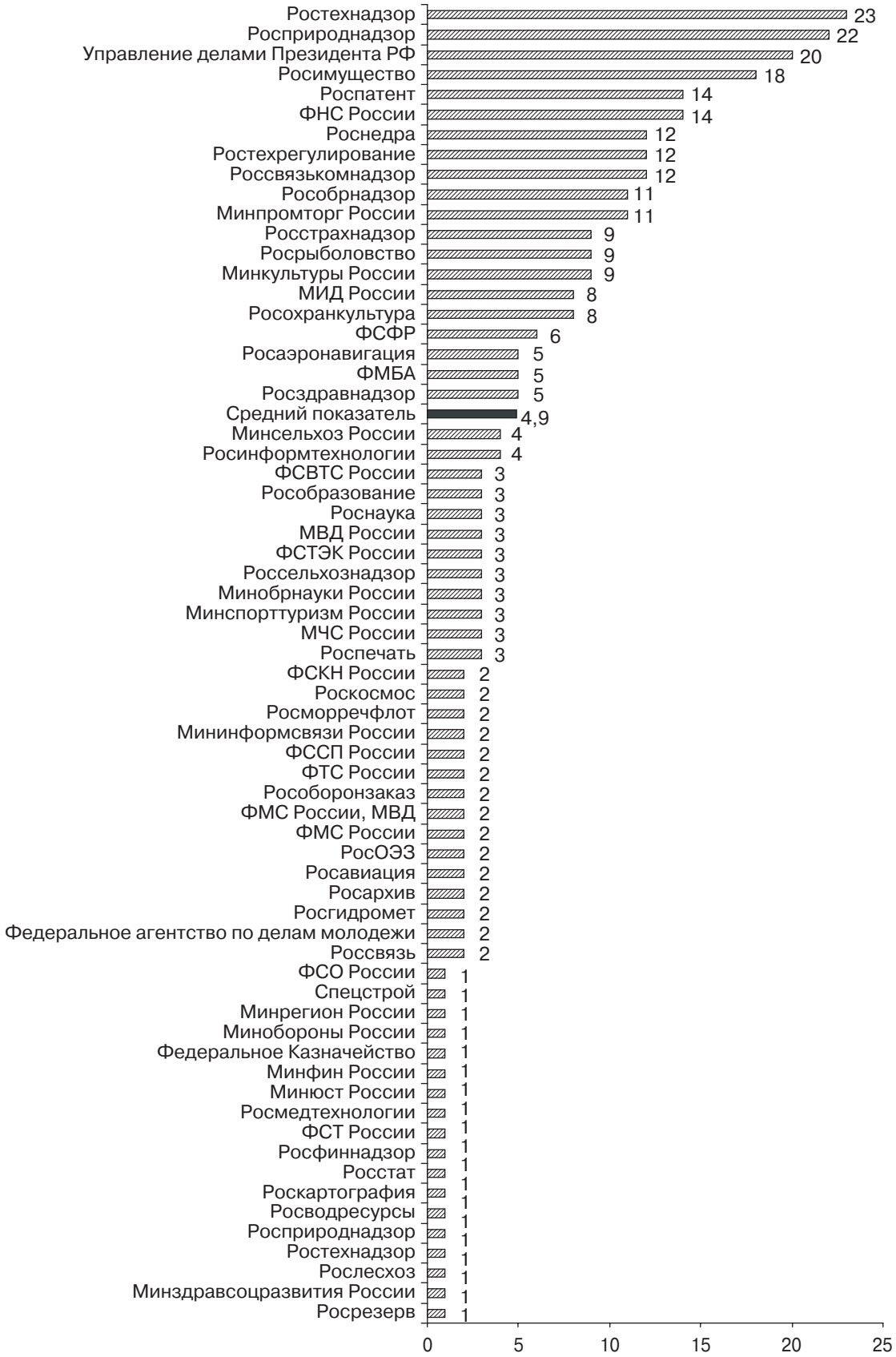

Рис. 1. Число неутвержденных административных регламентов

Таблица 1. Число неутвержденных административных регламентов в соответствии с протоколом от 11.09.2008 г. № 82

Федеральный орган исполнительной власти	Число неутвержденных административных регламентов
Ростехнадзор	23
Росприроднадзор	22
Управление делами Президента Российской Федерации	20
Росимущество	18
Роспатент	14
ФНС России	14
Роснедра	12
Ростехрегулирование	12
Россвязькомнадзор	12
Рособрнадзор	11
Минпромторг России	11
Росстрахнадзор	9
Росрыболовство	9
Минкультуры России	9
МИД России	8
Росохранкультура	8
ФСФР	6
Росаэронавигация	5
ФМБА	5
Росздравнадзор	5
Минсельхоз России	4
Росинформтехнологии	4
ФСВТС России	3
Рособразование	3
Роснаука	3
МВД России	3
ФСТЭК России	3
Россельхознадзор	3
Минобрнауки России	3
Минспорттуризм России	3
МЧС России	3
Роспечать	3
ФСКН России	2

Окончание табл. 1

Федеральный орган исполнительной власти	**Число неутвержденных административных регламентов**
Роскосмос	2
Росморречфлот	2
Мининформсвязи России	2
ФССП России	2
ФТС России	2
Рособоронзаказ	2
ФМС России, МВД России	2
ФМС России	2
РосОЭЗ	2
Росавиация	2
Росархив	2
Росгидромет	2
Федеральное агентство по делам молодежи	2
Россвязь	2
ФСО России	1
Спецстрой	1
Минрегион России	1
Минобороны России	1
Федеральное Казначейство	1
Минфин России	1
Минюст России	1
Росмедтехнологии	1
ФСТ России	1
Росфиннадзор	1
Росстат	1
Роскартография	1
Росводресурсы	1
Росводресурсы, Росприроднадзор, Ростехнадзор и Ространснадзор	1
Ростехнадзор, Росприроднадзор	1
Рослесхоз	1
Минздравсоцразвития России	1
Росрезерв	1
ИТОГО	319

2. О результатах проведения мониторинга внедрения административных регламентов (декабрь 2008 г.)

1. Постановлениями Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», от 28.07.2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)», от 29.11.2007 г. № 813) создана нормативная правовая база повышения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти. На этой основе за последние три года Правительственной комиссией по проведению административной реформы рассмотрено 146 проектов административных регламентов общественно значимых государственных функций и услуг, одобрен 131 проект. Всего федеральными органами исполнительной власти разработано более 400 административных регламентов, утверждено и зарегистрировано в Минюсте России — 232 регламента. На региональном уровне подготовлено около двух тысяч административных регламентов.

2. К концу 2008 г. административными регламентами будет охвачено около 30% основных функций федеральных органов исполнительной власти, а по отдельным органам власти (ФАС, ФМС, Россвязькомнадзор) эта доля достигнет 50%.

3. Выделяются три уровня развития регламентов. Первый — процедурное описание существующих административно-управленческих процессов с определенными элементами оптимизации. Второй — оптимизация процедур на основе стандартов, перестройки процессов при необходимом ресурсном обеспечении, изменении нормативной правовой базы, регулирующей исполнение государственной функции. Третий — формирование электронных регламентов по наиболее востребованным государственным услугам и функциям, исключающим административное усмотрение, обеспечение предоставления услуг на порталах государственных услуг, полноценное использование межведомственного информационного взаимодействия.

4. Стартовый, в основном экстенсивный, этап регламентации, на котором ведомства осваивали процедуры разработки административных регламентов и утверждали регламенты первого уровня, в основном закончился. На следующем этапе необходимо наряду с завершением регламентации всех государственных функций осуществить переход к регламентам более высокого уровня, позволяющим в полной мере обеспечить установленные стандарты государственных услуг и перейти к электронному взаимодействию.

5. В связи с этим было необходимо провести мониторинг и детальный анализ уже внедренных регламентов, позволяющий определить степень готовности и необходимые шаги для перехода к регламентам второго и третьего уровня.

6. Минэкономразвития России Приказом от 7.05.2008 г. № 133 объявило конкурс на исполнение работ по теме «Исследование и анализ внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг». Победителем в конкурсе был признан консорциум в составе: Государственный университет — Высшая школа экономики, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институт национального проекта «Общественный договор», Фонд «Общественное мнение», Аналитический центр Юрия Левады, Институт Развития Свободы Информации, Фонд «Международный Фонд поддержки социогуманитарных исследований и образовательных программ “Интерсоцис”».

7. Во второй половине 2008 г. был проведен всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов в федеральных органах исполнительной власти и органах власти субъектов РФ. Его предметом стала практика внедрения 82 наиболее значимых (треть от общего количества утвержденных) регламентов федеральных органов и около 100 регламентов органов власти субъектов РФ. Данные мониторинга зафиксировали отношение граждан и государственных служащих к практике внедрения регламентов. Итоговые данные мониторинга по всем регламентам, точкам предоставления государственных услуг, рейтингам федеральных органов исполнительной власти и субъектов РФ доступны в информационной системе Минэкономразвития России «Мониторинг качества и доступности государственных услуг» на портале www.ar.gov.ru до конца 2008 г.

2.1. Количественные результаты мониторинга

По результатам проведения мониторинга в 2008 г. разработан и апробирован обширный методический инструментарий (18 методик, 13 детальных программ для проведения полевых исследований, три комплексных программы, включающих вопросы ресурсного обеспечения, модельные регламенты для субъектов Российской Федерации), который может быть направлен в заинтересованные органы исполнительной власти для проведения работ по мониторингу правоприменительной практики в установленной сфере ведения, улучшению имеющихся регламентов.

В процессе выполнения проекта разработаны методики и информационная система, которые позволили, например, полностью перевести взаимодействие с «полевыми» социологами в рамках проекта в дистанционную форму. Подготовленные методические материалы и информационная система позволят удешевить и повысить качество проведения мониторинга в дальнейшем.

Направление исследования	**Число субъектов РФ**	**Количественные результаты работ**
Анализ качества утвержденных административных регламентов		241 утвержденный административный регламент федеральных органов исполнительной власти
Проведение обсуждений с государственными служащими	40 субъектов РФ	21 круглый стол по проблематике 91 регламента органов власти субъектов РФ (всего в обсуждениях приняло участие 279 человек из 40 субъектов РФ)
	27 федеральных органов власти	65 административных регламентов 27 федеральных органов власти (всего в обсуждениях приняло участие 253 человека, собрано 946 анкет, заполненных государственными служащими
Взаимодействие с экспертным сообществом (обсуждения, сбор предложений, реестр экспертов)	16 субъектов РФ (экспертные обсуждения)	Обсуждение практики внедрения утвержденных регламентов: 42 круглых стола, более 300 участников, обсуждено более 60 федеральных регламентов и 14 региональных
Проведение обследования точек предоставления услуг. Опрос заявителей в точках предоставления услуг	53 субъекта РФ	Общее количество обследуемых точек 1341. Количество опрошенных всего 10 000 (по каждому регламенту от 47 до 326 человек). Каждый федеральный регламент обследован не менее, чем в 12 субъектах РФ. По каждой региональной услуге (21 услуга, 98 утвержденных регламентов) обследуется не менее четырех субъектов
«Контрольная закупка»	64 субъекта РФ	671 «контрольная закупка»
Работа колл-центра (горячая линия)	Горячая линия *8 800 700 0 600* работает бесплатно для всех регионов РФ	Получено подтверждение от 550 экспертов из 45 субъектов о возможности экспертного взаимодействия с Минэкономразвития
Опрос населения о качестве и доступности государственных услуг (Георейтинг)	60 субъектов РФ	Опрос 30 000 человек

Окончание таблицы

Направление исследования	Число субъектов РФ	Количественные результаты работ
Анализ сайтов органов власти	35 субъектов РФ	48 сайтов федеральных органов, 35 сайтов субъектов РФ, анализ 297 утвержденных регламентов
Экспертиза проектов регламентов		Проведено 27 обсуждений по 50 проектам регламентов, всего приняло участие 183 участника из 89 организаций
Юридический анализ (предложения по каждому регламенту)		Предложения по 82 федеральным регламентам, модельные регламенты для 21 функции органов власти субъектов РФ

8. Полученные данные мониторинга позволяют утверждать, что выбранный подход к регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в целом оправдал себя, позволил систематизировать знания о реальных административных процедурах, их нормативном обеспечении, организации межведомственных взаимодействий.

9. Руководители органов исполнительной власти и государственные служащие в целом положительно оценивают практику разработки и внедрения административных регламентов (повышение качества управления и взаимодействия). Положительное отношение к административным регламентам отмечается со стороны граждан и бизнес-сообщества (повышение уровня информированности, возможность контролировать действия чиновников).

Значительная часть государственных служащих (около 90%), опрошенных в рамках мониторинга, положительно оценивают результаты внедрения административных регламентов и отмечают, что это упорядочило их деятельность, деятельность территориальных органов, а также процесс взаимодействия центрального аппарата и территориальных органов исполнительной власти.

По данным опроса граждан: 92% среди тех, кто был знаком с текстами регламентов, считают, что доступность регламентов необходима.

10. Утвержденные регламенты выполнили базовую задачу — описание и определенное улучшение текущих административных процедур, сформировали необходимую основу для перехода к оптимизации функций и численности государственных служащих, автоматизации межведомственного взаимодействия, электронным услугам. При их разработке были выявлены пробелы в законодательстве и подготовлены отдельные предложения по их устранению.

2.2. Направления повышения качества регламентации

11. Текущие требования к структуре и содержанию административных регламентов остаются актуальными и не нуждаются в существенной корректировке. Требования постановлений Правительства № 679 и № 813 позволяют исчерпывающе описать процедуры, повысить уровень исполнительской дисциплины, способствуют снижению коррупционного потенциала.

12. Основные проблемы качества административных регламентов как нормативных актов, проблемы их внедрения (несоблюдение стандартов регламента при исполнении и требований к инфраструктуре оказания услуг, игнорирование необходимости изменения нормативных правовых актов более высокого уровня и т.д.) в значительной степени связаны с несоблюдением процедуры разработки, согласования и утверждения административных регламентов.

Мониторинг выявил следующие проблемы:

12.1. Недостаточно обоснованный выбор приоритетов регламентации. В числе приоритетных регламентов зачастую фиксировались функции (услуги), не относящиеся к категории массовых, проблем-

ных, социально значимых. По большому количеству регламентов реальный поток заявителей был минимальным, многие функции реально не исполнялись. Многие ведомства сознательно включали в планы приоритетных регламентов «пустые», заведомо неисполняемые, не массовые функции, оставляя в тени наиболее важные и проблемные.

По результатам опроса государственных служащих:

● Административный регламент МИД России по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц: за 8 месяцев — 17 запросов юридических лиц и 8 запросов граждан.

● Административный регламент Ростуризма по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания — обращений нет.

● Административный регламент ФНС по исполнению государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией — обращений о предоставлении информации из реестра нет.

По результатам обследования:

● МВД России. Проведение государственной дактилоскопической регистрации: в 18 субъектах за месяц проведения опроса заявителей не было ни одного посетителя.

● Росавтодор. Предоставление государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения: в 14 субъектах, кроме Москвы, за месяц проведения опроса заявителей не было ни одного посетителя.

● Росрегистрация. Осуществляет предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях: в 18 субъектах за месяц проведения опроса было всего 10 заявителей, в основном услуга оказывается в электронном виде.

● Заявители по региональным регламентам по социальному обеспечению есть только в столицах субъектов РФ — 2—3 человека в месяц, ни в одном районном центре по 12 региональным услугам за месяц проведения опроса заявителей не было.

По результатам «контрольной закупки»:

В ходе 11 «контрольных закупок» функции Ростуризма по информированию туристов и туроператоров об угрозах безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания зафиксировано, что ни один сотрудник Ростуризма не знает о функции информирования туристов об опасностях. В большинстве случаев заявители-граждане были направлены за получением необходимой информации в МИД России.

Пример. *Из всех полномочий МВД России после трех лет работы по регламентации утвержден только административный регламент по проведению государственной дактилоскопической регистрации. Обращений по данной государственной услуге практически нет, сами государственные служащие не знают о регламенте. При этом регламенты по общественно значимым полномочиям МВД России либо не включены в планы разработки, либо находятся на согласовании уже долгое время (регистрация автотранспортных средств, техосмотр, выдача водительских прав, обеспечение безопасности дорожного движения).*

12.2. Избыточное количество регламентов, включенных в перечень приоритетных, необеспеченность их разработки необходимыми ресурсами. В результате на федеральном уровне из-за нехватки административных и экспертных ресурсов требования Порядка разработки и утверждения регламентов во многих случаях соблюдались ведомствами не полностью. Прежде всего это касалось сроков согласования проектов регламентов и учета полученных замечаний, проведения полноценной экспертизы, подготовки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

В Минэкономразвития России вместе с проектом регламента предоставлялось заключение независимой экспертизы только в 40% случаев, пояснительная записка — в 45% случаев. Около 26% замечаний Рабочей группы и 9% замечаний Комиссии не были учтены органом власти-разработчиком на последующих стадиях доработки административных регламентов.

Низкое качество значительного числа регламентов, вызванное несоблюдением процедуры разработки, приводит к тому, что их внедрение не ведет к повышению качества исполнения государственных функций и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг.

12.3. Изменения нормативной правовой базы. Заложенная в Порядке разработки и утверждения регламентов возможность и необходимость внесения предложений по изменению нормативной правовой базы в связи с утверждением административных регламентов не была реализована в полной мере. Более чем в 30% случаев разработка регламента невозможна без существенного изменения нормативной правовой базы на уровне федеральных законов или актов Правительства. Этот момент оказался настолько актуальным, что практически отсутствуют случаи, в которых регламент может быть утвержден и исполняться без изменения иных нормативных правовых актов (включая устаревшие приказы ведомств).

Всего в ходе обследования было выявлено 107 проектов административных регламентов, по которым Рабочей группой или Комиссией были приняты решения о корректировке нормативно-правовой базы, однако только 19 (18%) из них были реализованы в дальнейшем.

Фактически треть утвержденных административных регламентов отразили существующие проблемы законодательства, что привело к невозможности исполнения их отдельных положений.

12.4. Ресурсное обеспечение. Заложенная в Порядке возможность и необходимость внесения предложений по финансовому обеспечению внедрения административных регламентов практически не реализована. Прежде всего это связано с отсутствием формализованной методики расчета стоимости внедрения административных регламентов, согласованной с Минфином России.

Только в 10% случаев в Минэкономразвития России вместе с проектом регламента представлялись упоминания о финансовых аспектах внедрения.

Пример 1. *Регламент по выдаче паспорта принят без дополнительного финансирования. Для его полноценной реализации в 3500 подразделениях ФМС России разработана ведомственная целевая программа (ВЦП), общие расходы — более 2 млрд рублей. ВЦП находится на утверждении уже около года. Мониторинг показал, что сейчас положения стандарта по территориальным подразделениям ФМС выполняются менее чем на 20% от заявленного в регламенте.*

Пример 2. *В одном из подразделений Рослесхоза (Чувашия) был получен ответ о невозможности предоставления услуги в связи «с отсутствием программного обеспечения по ведению государственного лесного реестра».*

13. Тем не менее статистика улучшения качества административных регламентов на различных этапах их согласования (профильное министерство — Минэкономразвития России — Рабочая группа — Правительственная комиссия) показала, что на каждом из них качество проекта регламента существенно повышалось.

Качество проектов административных регламентов (оценка по формализованной методике), согласованных с Минэкономразвития России, выше качества регламентов, утвержденных ведомствами самостоятельно, приблизительно на 0,8 балла, а качество регламента, одобренного Комиссией, выше качества регламентов, утвержденных ведомствами самостоятельно, приблизительно на 1,5 балла (по 6-балльной шкале, по итогам анализа 241 утвержденного регламента).

14. Мониторинг административных регламентов на уровне субъектов РФ показал, что отсутствует единый подход к их разработке и утверждению, что вызвано отчасти объективным фактором — отсутствием Федерального закона «О стандартах и административных регламентах деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». На данный момент невозможна инвентаризация и комплексная оценка регламентов на уровне субъектов РФ — открытые источники не позволяют провести достоверную оценку даже количества утвержденных регламентов.

На уровне органов власти субъектов РФ регламент одной функции может утверждаться как приказом заместителя начальника управления, так и распоряжением губернатора. Объем регламента составляет (по данным мониторинга) в среднем около десяти страниц текста, что физически не позволяет описать административные процедуры должным образом. Примеры функций, по которым объем регламента составил менее десяти страниц: осуществление государственного строительного надзора на территории области (Белгородская область), лицензирование деятельности по использованию участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые (Пензенская область), выдача разрешений на строительство объектов областного значения (Читинская область).

Многие региональные регламенты в принципе не дают содержательного описания административных процедур и требований стандарта, что делает их практически ненужными, поскольку внедрение не приведет ни к повышению исполнительской дисциплины, ни уровня удовлетворенности граждан. Кроме этого, выявлены существенные различия региональной практики регламентации одинаковых функций.

Пример 1. *Проверка комплектности и правильности оформления документов, прилагаемых к заявлению, в рамках государственной услуги «Выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию» в Тамбовской и Калининградской областях составляет семь дней, а в Хабаровской области — всего один день.*

Пример 2. *Если срок предоставления государственной услуги «Предоставление государственного имущества субъекта РФ в аренду» в Липецкой области в целом составляет 30 дней, то в Республике Татарстан — всего четыре дня, а предоставление этой же услуги путем конкурса в Липецкой области — 55 дней, в Татарстане — шесть дней.*

15. Крайне низким оказался уровень информированности об административных регламентах не только граждан, но и самих государственных служащих (особенно в субъектах РФ).

О существовании регламента лицензирования перевозок груза и багажа железнодорожным транспортом (Ространснадзор) начальники территориальных органов Новосибирска и Тамбова узнали от социологов — участников мониторинга.

Только 37% граждан читали или знакомились с регламентами, 53% о регламентах ничего не знают.

Выявились существенные различия в степени знакомства с регламентами по регионам России. Так, больше всего знакомых с текстами регламентов оказалось в Республике Татарстан (59%), Приморском крае (52%), Омской (53%), Оренбургской (51%) и Тамбовской (50%) областях.

Однако в ряде регионов оказался высокий процент жителей (Рязанская (75%), Тюменская (74%), Ульяновская (70%) области), которым никогда не приходилось знакомиться с регламентами.

16. Мониторинг электронных ресурсов федеральных и региональных органов власти выявил, что их развитие находится на уровне информирования клиентов государства, т.е. на начальной стадии, далекой от обеспечения интерактивного взаимодействия заявителя и органа власти.

17. В то же время анализ подготовки проектов информатизации органов власти показал, что административные регламенты уже стали основой для разработки планов соответствующих работ. Порталы государственных услуг начали разрабатываться Минэкономразвития России и Минкомсвязи России, органами власти субъектов РФ исключительно по государственным функциям (услугам), для которых утверждены административные регламенты. Именно утвержденные регламенты позволили начать полноценный переход от бумажных процедур к электронному взаимодействию. Разработанные и утвержденные административные регламенты являются не только необходимым условием дальнейшей информатизации, но и существенно снижают ее стоимость (по результатам оценки ряда крупнейших ИТ-компаний, участвующих в государственных закупках по линии ФЦП «Электронная Россия»).

2.3. Рекомендации по использованию результатов регулярного мониторинга

18. Проведенный мониторинг стал первым в Российской Федерации независимым анализом практики правоприменения административных регламентов, определяющих качество государственных услуг. В рамках мониторинга был апробирован широкий спектр методических подходов — запрос информации в органах исполнительной власти, обследование точек предоставления услуг, опросы заявителей, обсуждение с государственными служащими практики правоприменения и проблем ресурсного обеспечения регламентов, экспертные обсуждения практики правоприменения регламентов с некоммерческими организациями и участниками рынка, обследование электронных ресурсов органов власти, «контрольная закупка», детальный юридический анализ.

19. В рамках мониторинга апробированы возможности построения инфраструктуры обратной связи с гражданским обществом и выявлены оптимальные способы ее организации. Впервые в Российской Федерации проведен массовый опрос 30 тысяч граждан в 60 регионах по вопросам качества государственных услуг, начала работать бесплатная «горячая линия» (тел.: 8 800 700 0 600), проведена инвентаризация экспертного сообщества, готового к взаимодействию с органами власти, апробировано распространение различных типов информационных материалов и дана оценка их результативности.

20. Полученные результаты мониторинга существенно выходят за рамки вопросов административных регламентов и являются важными для совершенствования государственного регулирования в различных сферах, дальнейшей оптимизации государственных функций (полномочий).

21. Регулярный мониторинг дает объективную картину правоприменения, необходимую для подготовки предложений по совершенствованию законодательства.

22. Данные мониторинга могут быть элементом объективной оценки результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, построения соответствующих рейтингов и систем стимулирования.

2.4. Предложения по оптимизации системы разработки и утверждения регламентов

23. При формировании плана работы Комиссии на 2009 г. ограничиться рассмотрением на ее заседаниях лишь приоритетных (экономически и социально значимых), комплексных административных регламентов (10—15 в год, по принципу «одно ведомство — один месяц», в случае комплексных регламентов, требующих межведомственного взаимодействия, — «один регламент — один месяц»).

24. Поручить федеральным органам исполнительной власти, ответственным за разработку приоритетных регламентов вместе с проектом административного регламента вносить в Комиссию:

а) проекты изменений в нормативные правовые акты с целью устранения правовых коллизий и пробелов в законодательстве и приведения подзаконных актов в соответствие с законодательными актами для принятия административных регламентов;

б) предложения по включению представленных проектов изменений в нормативную правовую базу в план законопроектной деятельности Правительства РФ;

в) согласованный с Минфином России проект ведомственной целевой программы по внедрению и исполнению административного регламента, содержащий расчет необходимых ресурсов;

г) предложения по внедрению ИКТ в целях реализации исполнения государственной функции (услуги) или ее отдельных элементов в электронном виде.

25. Для обеспечения выполнения требований к разработке и согласованию проектов административных регламентов поручить Минэкономразвития и Минфину России ежеквартально представлять в Комиссию информацию о ходе работ по согласованию ведомственных целевых программ по внедрению административных регламентов.

26. В целях учета результатов инвентаризации неутвержденных административных регламентов, а также результатов мониторинга внедрения регламентов сформировать план деятельности Рабочей группы на 2009 г. для рассмотрения заключений Минэкономразвития России по эффективности исполнения действующих регламентов и внесения в них изменений.

27. В целях упорядочения практики финансового обеспечения внедрения и исполнения административных регламентов поручить Минэкономразвития России представить на рассмотрение Комиссии типовую ведомственную целевую программу по разработке, внедрению, исполнению административного регламента.

28. Внести изменения в постановление Правительства № 813 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» в части:

а) требований к независимой экспертизе, публичным обсуждениям проектов регламентов, порядку учета поступивших замечаний и предложений по проекту регламента, порядку межведомственного взаимодействия при разработке регламентов;

б) требований к обоснованию расходов на внедрение и исполнение административного регламента исполнения государственной функции.

Проект изменений может быть представлен ГУ ВШЭ в месячный срок.

29. В целях систематизации разработки и утверждения административных регламентов на уровне субъектов РФ:

а) рассмотреть на Комиссии модельные административные регламенты для государственных функций (услуг) субъектов Российской Федерации, прежде всего по переданным полномочиям с целью их рекомендации для использования;

б) Минэкономразвития России, Минрегиону России представить в Комиссию предложения по созданию единого методического консультационного центра по разработке регламентов с возможностью дистанционного регулярного консультирования;

в) Минэкономразвития России, Минрегиону России представить в Комиссию предложения по организации обучения государственных служащих работе по оптимизации функций, административно-управленческих процедур, разработке административных регламентов на федеральном и региональном уровнях.

30. Федеральным органам исполнительной власти, центральным электронным СМИ организовать массовое информирование граждан о возможностях, предоставляемых административными регламентами, с собственных интернет-порталов, в помещениях подразделений территориальных органов, приемных центральных аппаратов, а также по справочным телефонным номерам.

31. Поручить Минэкономразвития России, Минкомсвязи России сформировать и представить на рассмотрение Комиссии согласованный план перехода федеральных органов исполнительной власти к каждой из четырех стадий электронного взаимодействия (стадия информирования — стадия «персональной доступности» — стадия частичной интерактивности — стадия интерактивности) по годам до 2015 г., предусмотрев обязательность полного перехода к первой стадии в 2009 г. по всем регламентированным государственным функциям.

32. Поручить Минкомсвязи России, Минэкономразвития России подготовить и представить на рассмотрение Комиссии совместный доклад по готовности Портала государственных услуг РФ, Реестра государственных услуг РФ и возможностей предоставления государственных услуг в электронном виде с помощью инфраструктуры объединенного государственного информационного центра (ОГИЦ).

33. Рабочей группе представить предложения по организации мониторинга в 2009 г.

34. На Комиссию выносить следующие вопросы разработки и внедрения регламентов:

а) проекты приоритетных регламентов;

б) отчеты федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации о процессе работ по внедрению административных регламентов;

в) проекты нормативных и методических документов по вопросам регламентации;

г) результаты мониторинга внедрения административных регламентов.

35. Рабочей группе наряду с вопросами, выносимыми на Комиссию, рассматривать следующие вопросы:

а) проекты наиболее проблемных и конфликтных административных регламентов по представлению Минэкономразвития России (до 40 в год) с правом направлять председателю Комиссии проекты протокольных поручений по проектам данных административных регламентов;

б) результаты общественной независимой экспертизы действующих административных регламентов (не менее 20 в год) с докладом на Комиссии ежеквартально.

36. Минэкономразвития России ежеквартально готовить доклад о ходе работ по разработке административных регламентов федеральными органами исполнительной власти в соответствии с утвержденным планом.

37. Минэкономразвития России обеспечить представление данных мониторинга внедрения административных регламентов в информационной системе «Мониторинг качества и доступности государственных услуг» на портале www.ar.gov.ru до конца 2008 г.

3. Анализ фактов нарушений исполнения утвержденных административных регламентов (январь 2009 г.)

3.1. Обобщенная информация о фактах нарушений исполнения утвержденных административных регламентов

В рамках всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, проведенного в 2008 г., факты нарушений исполнения утвержденных административных регламентов выявлены на основе следующих форм наблюдения:

- обследования точек предоставления государственных услуг (центральные аппараты и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; 964 точки);
- опроса заявителей, получивших государственную услугу, непосредственно в точках предоставления государственных услуг (3079 заявителей);
- проведения «контрольной закупки» по отдельным административным регламентам (627 «контрольных закупок» более чем в 60 субъектах РФ);
- обсуждений проблем исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) с государственными служащими.

Выявленные факты нарушений исполнения административных регламентов преимущественно связаны со следующими объективными факторами:

- недостаточное ресурсное обеспечение внедрения административных регламентов (большая часть требований административного регламента относительно оборудования мест ожидания, консультирования и т.д. не выполняются преимущественно из-за ограничений по финансам и штатной численности государственных служащих);
- недостаточная полнота и неурегулированность действующего законодательства, не позволяющие исполнить отдельные положения регламентов (в части критериев принятия решений, состава документов и т.д.);
- неточность в определении «принадлежности» регламентируемой функции тем или иным органам после их реорганизации (например, получены отказы Росрегистрации в предоставлении информации о зарегистрированных организациях по причине передачи данной функции в Минюст России).

Вместе с тем значительная часть случаев нарушения исполнения административных регламентов связана с исполнительской дисциплиной. Выявлено значительное количество случаев, при которых служащие территориальных органов не знали об утверждении административных регламентов по функциям, которые они непосредственно исполняют (например, отдельные территориальные органы Ространснадзора, Рослесхоза).

В разделе 3.2 приведен перечень административных регламентов, по которым проводился мониторинг (78 регламентов). По каждому из регламентов дана информация о среднем уровне (в%) соблюдения требования административного регламента (на основе выборочного обследования точек предоставления государственных услуг и опроса заявителей), а также документально зафиксированные случаи его несоблюдения, полученные в ходе «контрольной закупки», обследования точек предоставления государственных услуг.

Оценка уровня соблюдения административного регламента исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) проводилась с учетом зафиксированных параметров (предусмотренных постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)») по следующим пяти интегральным показателям.

1. Информирование. Оценка соответствия реальных условий информирования заявителей формальным требованиям, установленным в административном регламенте, в том числе наличие: информационных стендов и текстов регламента на них; информационных листовок/брошюрок в помещении органа власти; образцов для заполнения заявлений на информационных стендах; собственного интернет-сайта органа власти, круглосуточного автоинформирования (по телефону), консультанта в помещении органа власти; качество отображения информации на стендах (насколько хорошо видно и удобно читать информацию); бесплатность консультирования.

2. Комфортность помещения. Оценка по этому параметру подразумевает соответствие реальных условий приема заявителей требованиям административного регламента, в том числе возможности для приема потребителей услуг с ограниченными физическими возможностями (наличие пандусов для инвалидных колясок, достаточное место для разворота колясок); уровня освещенности помещений приема граждан; количество сидячих мест; оборудование мест для заполнения документов (столов, стоек, канцелярских принадлежностей, образцов для заполнения заявлений); наличие туалетов, гардероба, лифта, кондиционера; наличие табличек на столах или одежде сотрудников с указанием фамилии, имени, должности и т.д.

3. Инфраструктура. Соответствие реальных условий обслуживания заявителей требованиям административного регламента в части: удаленности от остановки общественного транспорта; наличия указателей от остановок общественного транспорта до органа власти; наличия парковочных мест и парковочных мест для инвалидов; оборудования залов приема табличками и указателями с внутренней схемой здания; оборудования помещения автоматами (или стойками) для приобретения напитков, закусок; наличия автоматов для приема платежей; оборудования для электронной очереди; наличие системы звукового оповещения; оборудования помещения справочным столом с компьютерами, устройствами автоинформирования, копировальными машинами, доступом в Интернет; возможности подачи заявки по Интернету (телефону) и т.д.

4. Режим работы. Соответствие реальных условий режима приема заявителей требованиям административного регламента в части: количества рабочих часов органа власти в будние дни; количества рабочих часов органа власти в выходные дни; режима работы органа власти.

5. Консультирование/обратная связь. Соответствие реальных условий режима приема заявителей требованиям административного регламента в части: возможности обращения за консультацией по телефону, полноты информации, предоставляемой консультантами по телефону; вежливости и компетентности ответов; возможности обращения за консультацией по электронной почте; наличия консультантов (на телефоне, справочного стола); длительности ожидания в очереди за консультацией; наличия предварительной записи на консультирование; возможности обращения заявителя к вышестоящему руководству государственного органа с претензиями (совпадение режима работы руководства с часами приема заявителей).

По результатам проведенных в рамках всероссийского мониторинга исполнения административных регламентов можно сделать следующие общие выводы.

По административным регламентам федеральных органов исполнительной власти было обследовано 964 точки предоставления государственных услуг, в которых был проведен опрос 3079 заявителей, непосредственно обратившихся за государственными услугами, регламенты по которым входят в зону мониторинга.

В некоторых административных регламентах, входящих в зону мониторинга, отсутствует раздел № 2, посвященный качеству и доступности взаимодействия с заявителями (стандарт взаимодействия), поскольку эти регламенты разрабатывались в соответствии с первой редакцией постановления Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в котором административный регламент исполнения государственной функции не предполагал наличия такого стандарта.

В целом административные регламенты по параметрам качества взаимодействия с заявителями выполняются федеральными органами власти и их территориальными органами примерно на 40—50%.

Отдельные показатели соблюдения административных регламентов сильно варьируют как от регламента к регламенту, так и между государственными органами, а также между территориальными подразделениями одного органа власти.

Наиболее полно требования административного регламента исполняются по режиму работы. Практически все государственные органы, оказывающие государственные услуги, соблюдают установленный режим и обеспечивают прием заявителей (как физических, так и юридических лиц) в соответствии с графиками, указанными в регламентах. Несоблюдение встречается, как правило, в подразделениях территориальных органов, находящихся на удалении 250 км и более от областных центров. Исполнение требований по информированию заявителей сильно дифференцировано (от 5 до 80%). В целом можно сделать вывод, что эти требования административного регламента выполняются неудовлетворительно.

Отмечаются многочисленные случаи низкого уровня комфортности помещений. Часто в органах власти нет необходимого количества столов, стульев, гардероба, кондиционеров и мест общественного пользования, которые должны быть в наличии в соответствии с административным регламентом.

Недостаточно развита инфраструктурная составляющая регламентов. Мало мест, где есть справочные электронные устройства в залах или парковочные места для автомобилей посетителей.

Практически все органы власти должны оказывать консультации по телефону, однако уровень обслуживания и качество консультирования сильно различаются от регламента к регламенту, в том числе и в рамках одного органа власти.

3.2. Статистика по фактам нарушения исполнения административных регламентов

По каждому из регламентов дана информация о среднем уровне (в%) соблюдения требования административного регламента (на основе выборочного обследования точек предоставления государственных услуг и опроса заявителей), а также документально зафиксированные случаи его несоблюдения, полученные в ходе «контрольной закупки», обследования точек предоставления государственных услуг. Соответствующие данные приведены в табл. 2.

4. Анализ качества административных регламентов федеральных органов исполнительной власти (март 2009 г.)

4.1. Юридический анализ административных регламентов

В процессе всероссийского мониторинга качества внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в 2008 г. было обследовано 82 государственные функции и государственные услуги (что составляет более 10% их общего числа).

Результаты внедрения административных регламентов оценивались на соответствие 33 параметрам, обязательное наличие которых предусмотрено постановлением Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» и текущим законодательством.

Анализ соответствия 26 заданным параметрам (элементам) предполагал формализованную и однозначную оценку наличия или отсутствия закрепленного параметра в административном регламенте (параметр установлен административным регламентом или не установлен), семь параметров требовали экспертной оценки (достаточность или недостаточность, оптимальность или избыточность, правомерность или неправомерность закрепления в административном регламенте).

Данные для оценки административных регламентов на соответствие установленным законодательством параметрам были получены в ходе юридической экспертизы нормативно-правовых актов, а также

Таблица 2. Статистика по фактам нарушения исполнения административных регламентов (прочерк в ячейках — отсутствие информации по данному параметру в регламенте)

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
1	МВД России	Проведение государственной дактилоскопической регистрации	Приказ МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Забайкальский край — у заявителя не был проверен паспорт; сотрудники направили заявителя за бланками заявления в УФМС; заявление о регистрации рассматривалось без участия начальника ОВД; справку о прохождении регистрации удалось получить с нарушением срока • Санкт Петербург — обязали дополнительно предоставить светокопию паспорта; сотрудники ОВД не знают о существовании функции по добр. гос. дактил. регистрации • Чувашия — заявитель вынужден был пройти три инстанции; заявление о регистрации ответственными за прием документов не принималось; сотрудники ОВД не знают о существовании функции по добровольной государственной дактилоскопической регистрации; отказ в выдаче соответствующей справки, постановка на ФОТОучет без согласия гражданина • Краснодарский край — заявление о регистрации ответственными за прием документов не принималось • Татарстан — заявление о регистрации рассматривалось без участия начальника ОВД; сотрудники ОВД не знают о существовании функции по добровольной государственной дактилоскопической регистрации	8	28

2	МИД России	Предоставление государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц	Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Марий Эл — несоблюдение сроков предоставления ответа; информированность сотрудников об АР и его содержании; ясное и четкое предоставление информации по телефону и вежливость сотрудников		
3	Минздравсоцразвития России	Осуществляет содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 3.07.2006 г. № 513	52	35	43	70	48	• Чувашия — сотрудник назвал неполный перечень необходимых документов, вместе с тем во время консультирования по телефону сотрудники прямо ссылались на положения АР • Татарстан — хамское общение сотрудников государственного учреждения; сотрудники отказывались принять заявление и выдать мотивированный отказ • Омская область — туалет на кодовом замке только для сотрудников • Краснодарский край — не предоставили выписку работодателю, сославшись на большую загруженность • Ростовская область — персонал не спросил никаких документов с работодателя • Забайкальский край — плохое освещение в коридоре, возле информационных стендов • Пермский край — исследователь простоял в очереди 3 часа	17	69
4	Минздравсоцразвития России	Осуществляет контроль за порядком производства медицинской экспертизы	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 900	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Забайкальский край — был превышен лимит по срокам, поданная жалоба на бездействия осталась без ответа • Саратовская область — отсутствует туалет для посетителей; отсутствуют электронные системы управления очередью	9	41
5	Минздравсоцразвития России	Осуществляет контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 905	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Московская область — процедура дозвона до нужного специалиста заняла 30 мин, сотрудник консультировавший по телефону не смог ответить на все вопросы субъекта закупки • Саратовская область — помещения не оборудованы пандусами, обеспечивающими беспрепятственное передвижение и разворот инвалидных колясок; отсутствует туалет и гардероб для посетителей	7	41

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
6	Минздравсоцразвития России	Осуществляет информирование о положении на рынке труда в субъекте РФ	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 13.06.2007 г. № 415	54	37	34	75	44	• Ростовская область — неинформированность сотрудников относительно условий и категорий лиц, являющихся получателями услуги; ответы сотрудников не всегда соответствовали требованиям оформления перечня необходимых документов; несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности	81	419
7	Минэкономразвития России	Осуществляет проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовку и представление в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер	Приказ Минэкономразвития от 20.07.2007 г. № 247	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями							
8	МЧС России	Осуществляет надзор за выполнением ФОИВами, ОИВ субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности	Приказ МЧС от 1.10.2007 г. № 517	43	21	43	80	47	• Санкт-Петербург — был пропущен существенный этап исполнения услуги в части проверки документации	22	66

9	Росавтодор	Предоставление государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения	Приказ Минтранса России от 31.07.2007 г. № 107	36	40	43	60	40		16	12
10	Росархив	Организует исполнение запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство	Приказ Минкультуры РФ от 23.10.2007 г. № 1297	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями							
11	Росздравнадзор	Осуществляет контроль за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20.07.2007 г. № 487	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Ростовская область, Москва — дискриминируются люди с ограниченными возможностями, отправить жалобу реально предоставляется лишь посредством почтового перевода, так как указанные на сайте электронные адреса не функционируют, а по телефону дозвониться и получить какую-либо информацию крайне сложно	5	14
12	Росздравнадзор	Осуществляет выдачу разрешений на применение новых медицинских технологий	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20.07.2007 г. № 488	15	36	7	66	0		3	6
13	Росздравнадзор	Осуществляет лицензирование деятельности по производству лекарственных средств	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 904	10	34	5	66	5		4	5
14	Росздравнадзор	Осуществляет государственную регистрацию лекарственных средств	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 736	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями						1	6

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
15	Росздрав надзор	Осуществляет организацию проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 734	17	31	10	60	5		1	6
16	Росздрав надзор	Осуществляет выдачу заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию РФ	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 903	11	33	6	64	5		3	3
17	Рослесхоз	Ведет государственный лесной реестр и предоставляет государственную услугу по предоставлению выписки из государственного лесного реестра	Приказ МПР от 31.10.2007 г. № 282	26	38	54	74	40	• Карелия — выписка была оформлена чиновником от руки, розовым маркером • Марий Эл — сотрудника органа пытались выяснить мотивы получателя услуги и для какой цели он собирается использовать полученную информацию • Чувашия — на письмо пришел ответ, что «из-за отсутствия программного обеспечения по ведению государственного лесного реестра, выписка не может быть предоставлена» • Липецкая область — результат был предоставлен получателю государственной услуги в устной форме • Новосибирская область — сотрудники не знакомы ни с административным регламентом, ни с порядком предоставления услуги • Тюменская область — расхождения с текстом регламента оказались минимальны, выписка получена в день обращения	3	3

18	Роснедвижимость	Организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принимает по ним решения и направляет ответы в установленные законодательством Российской Федерации сроки	Приказ Минэкономразвития от 26.06.2007 г. № 212	47	58	40	80	44		21	84
19	Роснедвижимость	Осуществляет государственный земельный контроль	Приказ Минюста от 27.12.2007 г. № 254	50	51	39	83	42		29	54
20	Роснедвижимость	Осуществляет предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра	Приказ Минэкономразвития РФ от 13.07.2006 г. № 186	42	54	33	80	39		19	65
21	Роснедвижимость	Осуществляет предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства	Приказ Минэкономразвития от 26.04.2007 г. № 147	44	50	43	77	43		16	41
22	Роснедвижимость	Осуществляет организацию проведения государственной кадастровой оценки земель	Приказ Минэкономразвития от 28.06.2007 г. № 215	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями						10	54
23	Роснедвижимость	Осуществляет ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства	Приказ Минэкономразвития РФ от 14.11.2006 г. № 376	47	57	31	83	39		19	48
24	Роснедвижимость	Осуществляет ведение государственного технического учета объектов капитального строительства	Приказ Минэкономразвития от 26.04.2007 г. № 146	42	50	40	80	41		12	30

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
25	Роснедра	Осуществляет ведение 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	Приказ МПР РФ от 8.10.2007 г. № 261	34	40	32	45	33	• Мурманская область — ответ на запрос по электронной почте не пришел • Омская область — ответ на запрос по электронной почте не пришел • Пермский край — ответ на запрос по электронной почте не пришел • Красноярский край — ответ на запрос по электронной почте не пришел.	12	21
26	Рособрнадзор	Осуществляет присвоение, лишение, восстановление ученых званий по кафедре	Приказ Минобрнауки от 8.05.2007 г. № 136	8	29	30	60	19		1	12
27	Росохранкультура	Регистрирует факты пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организует и обеспечивает оповещение государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах	Приказ Россвязьохранкультуры от 26.12.2007 г. № 469	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Хакасия — информацию, запрашиваемую респондентом, назвали конфиденциальной; заявителю не было отправлено уведомление о регистрации • Саратов — в помещении отсутствовали пандусы и расширенные проходы, позволяющие обеспечить беспрепятственное перемещение инвалидных колясок; заявителю не было отправлено уведомление о регистрации • Новосибирск — вместо письменного ответа на вопрос, заявителя пригласили придти лично и в устной, неофициальной форме ответили на его вопросы; заявителю не было отправлено уведомление о регистрации		

									• Карелия, Марий Эл, Мордовия, Северная Осетия, Удмуртская, Чувашия, Краснодарский и Ставропольский края, Брянская, Кемеровская, Липецкая, Мурманская, Новгородская, Омская, Тамбовская, Тюменская области, Еврейская автономная область — заявителю не было отправлено уведомление о регистрации		
28	Росохранкультура	Осуществляет проведение аттестации экспертов по культурным ценностям	Приказ Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286	18	46	42	70	10	• Красноярский край — отсутствие ответа на запрос, письменная информация о невозможности ответа ввиду реорганизации • Вологодская область — отсутствие ответа на запрос • Курская область — отсутствие ответа на запрос • Пермский край — отсутствие ответа на запрос	1	5
29	Росохранкультура	Осуществляет регистрацию средств массовой информации	Приказ Россвязьохранкультуры от 22.10.2007 г. № 315	54	57	35	73	44	Саратовская область — при предоставлении документов, подтверждающих сведения об учредителе СМИ, требуют предоставление документов, не предусмотренных регламентом и не указанных на страничке интернет-сайта регионального управления Росохранкультуры	20	44
30	Роспотребнадзор	Осуществляет государственную регистрацию впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих опасность для человека; отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 657	39	26	32	78	36		16	13

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
31	Роспотреб-надзор	Осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, ИП и граждан по соблюдению требований санитарного законодательства, законов и иных НПА РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 658	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями						9	36
32	Роспотреб-надзор	Осуществляет санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через границу РФ	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 893	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Москва — услуга не оказывается, регламент не соблюдается, механизмы обратной связи не работают	14	64

33	Роспотребнадзор	Информирует органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 656	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Северная Осетия, Московская область, Новгородская область, Пермский край, ЯНАО — расхождение с АР во взаимоотношении с должностными лицами, а также по стандарту комфортности предоставления услуги	8	34
34	Росприроднадзор	Осуществляет государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	Приказ МПР РФ от 3.12.2007 г. № 319	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями							
35	Росрегистрация	Организует выдачу лицензий на право нотариальной деятельности	Приказ Минюста от 16.07.2007 г. № 149	47	56	43	80	45		16	7
36	Росрегистрация	Осуществляет предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях	Приказ Минюста РФ от 14.12.2006 г. № 362	36	67	40	81	38	• Марий-Эл — услуга была получена в соответствии с регламентом • Краснодарский край — в отделе делопроизводства отказались принимать заявление лично, сославшись на то, что функции УФРС были переданы Минюсту РФ, и в настоящий момент они к этому заявлению никого отношения не имеют • Пермский край — Об НКО и общественных объединениях, зарегистрированных другими ТУ ФРС или Федеральным управлением ФРС, информация не предоставляется. Запросы о них нужно направлять в федеральное управление Росрегистрации, поскольку централизованная информационная база существует только там	20	39

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
									• Санкт-Петербург — в личном приеме заявления было отказано в связи с тем, что функции УФРС были переданы Минюсту РФ, сотрудники почти все либо в отпусках, либо уволились и отвечать на запрос просто некому		
37	Росрегистрация	Осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним	Приказ Минюста от 14.09.2006 г. № 293	50	64	50	83	50		17	114
38	Россвязь	Рассматривает заявления и принимает решения о выделении ресурса нумерации	Приказ Мининформсвязи от 3.12.2007 г. № 142	89	70	20	85	45	• Удмуртия — ответ получен в день обращения • Хабаровский край — запрос по e-mail оставлен без ответа • Волгоградская область — запрос по e-mail оставлен без ответа • Московская область — запрос по e-mail оставлен без ответа • Новосибирская область — запрос по e-mail не дошел на адрес указанный в регламенте • Ульяновская область — запрос по e-mail оставлен без ответа	1	4
39	Россвязьнадзор	Осуществляет лицензирование деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий	Приказ Мининформсвязи РФ от 25.05.2006 г. № 68	10	70	64	70	5	• Новосибирская область — запрос по e-mail не дошел на адрес указанный в регламенте	1	3

40	Ростехнадзор	Осуществляет лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов	Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 г. № 848	46	53	51	60	48	• Забайкальский край — были соблюдены основные положения АР об информировании • Карелия — не удалось получить ответ на запрос; информацию о перечне документов получить по телефону нельзя • Хабаровский край — не удалось получить ответ на запрос; информацию о перечне документов получить по телефону нельзя • Оренбургская область — не удалось получить ответ на запрос; информацию о перечне документов получить по телефону нельзя • Пензенская область — не удалось получить ответ на запрос; информацию о перечне документов получить по телефону нельзя • Ульяновская область — не удалось получить ответ на запрос; информацию о перечне документов получить по телефону нельзя	11	28
41	Ростехнадзор	Регистрирует опасные производственные объекты и ведет государственный реестр таких объектов	Приказ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 606	39	50	48	66	34	• Пермский край — выписка направлена по почте через 29 дней после регистрации обращения в орган исполнительной власти	12	38
42	Ростехнадзор	Осуществляет лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности	Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858	5	57	41	66	5	• Бурятия — не получен ответ на письмо • Свердловская область — не получен ответ на письмо • ЯНАО — не получен ответ на письмо	6	24
43	Ростехнадзор и Росприроднадзор	Осуществляет организацию и проведение государственной экологической экспертизы	Приказ Ростехнадзора № 619, МПР РФ № 235 от 10.09.2007 г.	44	50	47	75	46	• Карелия — сотрудник сообщил, что перечень документов находится на сайте ведомства и в то же время отсутствует необходимая информация на стендах	29	60
44	Ростехрегулирование	Ведет единый реестр зарегистрированных систем добровольной сертификации	Приказ Минпромэнерго РФ от 25.12.2007 г № 570	5	39	45	71	5		2	9

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
45	Ространснадзор	Осуществляет лицензирование деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек	Приказ Минтранса России от 18.12.2006 г. № 153	44	43	47	70	45		10	24
46	Ространснадзор	Осуществляет лицензирование перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом	Приказ Минтранса России от 14.11.2007 г. № 162	0	49	58	75	0		7	5
47	Роструд	Оказывает в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную услугу по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 1.11.2007 г. № 680	52	81	49	80	51	• Марий Эл — субъекту закупки отказали в получении услуги сославшись на большие очереди и занятость; незначительно превышены отведенные регламентом сроки ожидания в очереди для получения государственной услуги • Татарстан — (–) сотрудники заявили, что проводят занятия по профориентации всего лишь раз в полгода; (+) наличие дежурного диспетчера, который оказывал консультации посетителям, выдавал бланки заявлений и т.д • Омская область — предложили сначала «встать на учет» • Липецкая область — незначительно превышены отведенные регламентом сроки ожидания в очереди для получения государственной услуги • Пермский край — человек простоял в очереди 3 часа	26	108

48	Роструд	Осуществляет социальную адаптацию безработных граждан на рынке труда	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 7.06.2007 г. № 400	49	84	49	80	49		29	96
49	Роструд	Осуществляет социальные выплаты гражданам, признанным в установленном порядке безработными	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.11.2006 г. № 819	49	80	56	80	53	• Пермский край — в предоставленной услуге не обнаружилось серьезных нарушений • Тульская область — в предоставленной услуге не обнаружилось серьезных нарушений	21	74
50	Ростуризм	Информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания	Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141	0	—	—	—	0	• Москва — ответ не был получен • Пермский край — ответ на запрос e-mail не пришел. По номеру автоинформатора, указанному в АР, дозванивались несколько дней: дозвониться так и не удалось, все время длинные гудки. По телефону удалось дозвониться только на второй день, трубку взяли с пятого гудка. Сотрудница, ответившая на звонок, не представилась, не назвала организацию, информацию предоставить не смогла, переадресовала на другой номер, разговор длился меньше минуты. По другому номеру сотрудница не представилась, не назвала организацию, разговор длился меньше минуты. В ходе разговора сотрудница назвала телефон другого отдела и прервала разговор из-за звонка, поступившего ее на мобильный телефон. Третий сотрудник (Владимир Васильевич Фомин, заместитель начальника отдела международных организаций и мероприятий) также взяв трубку, не назвал организации, не представился, информацию не предоставил (представился позже по просьбе), не рассказал, где находится ведомство и как туда добраться, на каких условиях можно получить информацию. Сообщил, что вся имеющаяся информация есть на сайте агентства • Санкт-Петербург — ответа на запрос нет в нарушение сроков, установленных АР		

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
51	ФАС России	Рассматривает жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд	Приказ ФАС от 14.11.2007 г. № 379	39	71	35	70	37		15	38
52	ФАС России	Осуществляет контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов	Приказ ФАС РФ от 31.10.2007 г. № 356	38	70	36	70	39		14	35
53	ФАС России	Дает разъяснения по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства	Приказ ФАС РФ от 21.12.2007 г. № 442	45	70	48	70	44		5	0
54	ФМБА России	Осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территорий	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 27.12.2007 г. № 809	42	34	39	57	39	• Пермский край — нет пандусов при входе в здание и на внутренних лестницах; но, есть возможности получения ответа на запрос по e-mail; инициативность органа власти во взаимодействии с субъектом	30	40

55	ФМС России	Выдает иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации	Приказ ФМС РФ от 29.02.2008 г. № 40	40	34	28	75	34	• Краснодарский край — на сайте органа в разделе «законодательство» отсутствует текст самого административного регламента • Калужская область — отсутствие таблички с названием подразделения. предварительная запись не ведется, на стендах есть только информация о посредниках в предоставлении услуги и форма заявления, бланк заявления мог быть получен только после ожидания в очереди более 2 часов при личном обращении. Отказ в приеме документов у одного из граждан на его несовершеннолетнего ребенка, с разъяснением, что данный пакет документов необходимо подать лишь после получения самим родителем разрешения на временное проживание	20	67
56	ФМС России	Осуществляет выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию, их продление, аннулирование и восстановление	Приказ ФМС РФ от 8.11.007 г. № 430	42	38	36	75	38		27	91
57	ФМС России	Организует и ведет адресно-справочную работу	Приказ ФМС РФ от 29.10.2007 г. № 422	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями					• Пермский край — несоблюдение требований к информированию: отсутствие адресной информации о месте предоставления услуги на сайте; полученные ответы от службы не всегда отвечали требованиям оформления на специальных бланках	16	74
58	ФМС России	Выдает лицензии организациям, осуществляющим трудоустройство граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации	Приказ ФМС РФ от 17.10.2007 г. № 269	46	36	43	75	45		21	24
59	ФМС России	Осуществляет регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации	Приказ ФМС РФ от 20.09.2007 г. № 208	41	34	26	70	34	Бланк заявления можно только купить, бланк заявления полученный вне ОИВ не принимается, дополнительно запрашиваются справка об отсутствии задолженности по квартплате, документы из военкомата, план квартиры, квитанция о госпошлине, обязательно личное присутствие собственника жилого помещения	19	58

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %							
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь	Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
60	ФМС России	Осуществляет полномочия в сфере выдачи, замены и учета паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ	Приказ МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105	40	34	19	72	29	• Хакасия — зафиксировано грубое отношение, ответы на вопросы заключались в отсылке к информационным стендам (в последующем неверное заполнение документов привело к неоднократным обращениям, а затем вообще к отказу в регистрации) • Калужская область — бланк заявления о замене паспорта необходимо было купить в коммерческой организации по указанию сотрудника ФМС, место сдачи документов и место получения паспорта находятся в разных районах города, было отказано в выдаче временного удостоверения • Ростовская область — были затребованы квитанция об оплате штрафа (паспорт потерял не заявитель, а военкомат), постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по факту утраты паспорта (достаточно только талона), справка из адресного бюро, которая была получена со второго раза, так как в первый раз без письменного запроса из УФМС его выдать отказались, в самом УФМС заполнили дополнительные бланки и обязали оплатить 50 рублей., затем направили в коммерческую организацию для заполнения дополнительных бланков (200 рублей). Документы были поданы только с третьей попытки, так как предыдущие два раза УФМС в нарушение графика не работал. Паспорт был получен без отметки о месте регистрации, хотя документы были предоставлены в полном объеме. Потребовалось оплатить дополнительную сумму и предоставить дополнительно те же справки	60	126

61	ФМС России	Осуществляет полномочия в сфере реализации законодательства о гражданстве российской федерации	Приказ ФМС РФ от 19.03.2008 г. № 64	44	38	19	72	32	• Приморский край — исследователь не смог дозвониться по указанному телефону; исследователи попытались получить информацию через сайт, однако сайтов этих органов нет • Хабаровский край — исследователи попытались получить информацию через сайт, однако сайтов этих органов нет; запросили форму № 1, которая на руки гражданам выдана быть не может, а направляется только соответствующим органом в УФМС • Санкт-Петербург — на стендах неполная информация • Калужская область — на стендах неполная информация • Ростовская область — на стендах неполная информация • Ставропольский край — на стендах неполная информация • Саратовская область — отсутствует информация о правилах исполнения государственной функции; неприемлемое помещение, не приспособленное для инвалидов	21	75
62	ФМС России	Осуществляет выдачу заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства.	Приказы от 11.01.2008 г. ФМС РФ № 1, Минздравсоцразвития РФ № 4, Минтранса РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 2	45	32	28	80	36	• Краснодарский край — сотрудник ОИВ был готов в случае необходимости выслать путем факсимильной связи образец заявления и список необходимых для предоставления документов, хотя такой способ информирования АР не предусмотрен. Ответ в 14-дневный срок не предоставлен, при приеме специалист пояснил, что они на все письменные обращения ответы направляют только в течение месяца • Калужская область — иностранному гражданину было отказано в получении разрешения со ссылкой на наличие у него судимости за тяжкое преступление. На информационных стендах размещены объявления частных фирм	20	73

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
									• Пермский край — представитель ОИВ затруднился ответить на вопросы о графике приема документов, адресе ОИВ, перечне документов • Санкт-Петербург — юридическому лицу не смотря на истечение сроков оказания услуги не предоставлен ответ		
63	ФНС РФ	Ведет в установленном порядке единый государственный реестр лотерей, государственный реестр всероссийских лотерей	Приказ Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 93н	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями							
64	ФНС РФ	Ведет в установленном порядке реестр лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией	Приказ Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 94н	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями						33	168

65	ФНС РФ	Осуществляет бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения	Приказ Минфина РФ от 18.01.2008 г № 9н	58	64	41	80	50	• Карелия, Мордовия, Северная Осетия, Удмуртия, Чувашия, Краснодарский, Ставропольский края, Брянская, Кемеровская, Липецкая, Московская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Саратовская, Тюменская области, Санкт-Петербург — должностные лица не называли налоговый орган и не представлялись	33	168
66	ФНС РФ	Осуществляет выдачу федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации	Приказ Минфина РФ от 4.05.2008 г. № 50н	52	65	35	70	44		26	42
67	ФСИН	Осуществляет организацию рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных лиц, находящихся под стражей	Приказ Минюста от 26.12.2006 г. № 383	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями						2	11
68	ФССП России	Организует в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск должника-организации, а также имущества должника (гражданина, организации)	Приказ Минюста от 21.09.2007 г. № 192	В административном регламенте отсутствует раздел, устанавливающий требования к качеству и доступности взаимодействия с заявителями						7	32

Продолжение табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
69	ФСТ России	Осуществляет досудебное рассмотрение споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»	Приказ ФСТ России от 20.11.2007 г. № 299-к	5	40	45	75	0			
70	ФСТ России	Осуществляет рассмотрение разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, организациями, регулирующими виды деятельности, и потребителями, и принятие решений, обязательных для исполнения	Приказ ФСТ РФ от 27.10.2006 г. № 207	10	42	40	75	10			
71	Казначейство России	Ведет реестр государственных контрактов	Приказ Минфина от 28.05.2007 г. № 47н	5	—	—	—	5			
72	МИД России	Осуществляет оформление, выдачу, продление срока действия, восстановление и аннулирование виз иностранных граждан и лиц без гражданства	Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265	30	72	70	54	28			

73	Минобрнауки России	Самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию	Приказ Минобрнауки от 11.01.2007 г. № 5	40	—	—	—	25			
74	Роскультура	Осуществляет ведение государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации	Приказ Минкультуры РФ от 28.11.2007 г. № 1331	31	—	—	—	30			
75	Роскультура	Осуществляет ведение реестра перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, предназначенных для обмена	Приказ Минкультуры РФ от 28.11.2007 г. № 1329	12	—	—	—	0			
76	Росприроднадзор	Осуществляет выдачу в установленном порядке лицензии (разрешения) на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних	Приказ МПР России от 10.12.2007 г. № 322	41	—	—	—	5			

Окончание табл. 2

Реквизиты регламента				Уровень исполнения регламента, %					Примеры «контрольной закупки»	Обследовано точек	Опрошено заявителей
№	Наименование ФОИВ	Название государственной функции (услуги)	Реквизиты НПА, утвердившего регламент	Информирование	Комфортность помещения	Инфраструктура	Режим работы	Консультирование / Обратная связь			
		морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе российской федерации в пределах своей компетенции									
77	Россвязь-надзор	Осуществляет государственный надзор за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля	Приказ Россвязьохранкультуры от 4.12.2007 г. № 414	40	—	—	—	12			
78	Росфинмониторинг	Ведет учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы	Приказ Росфинмониторинга от 14.12.2007 г. № 318	10	—	—	—	10			

по итогам анализа практики правоприменения административных регламентов, в частности, на основании данных, полученных в ходе:

● обсуждений результатов внедрения административных регламентов с государственными служащими;

● экспертных обсуждений с представителями гражданского общества, участниками рынка, научным сообществом;

● обследования официальных интернет-сайтов федеральных органов, исполняющих государственные функции и предоставляющих государственные услуги;

● осуществления «контрольных закупок» государственных функций и государственных услуг.

Информация, полученная в результате данных видов мониторинга, была обобщена в юридических предложениях по совершенствованию 82 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, а также соответствующей нормативной правовой базы.

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 20 до 75% текста).

Усовершенствование порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в некоторых случаях требует внесения изменений в федеральные законы и постановления Правительства РФ (78% рассмотренных случаев).

В ряде случаев доля положений, требующих изменений не только административных регламентов, но и нормативно-правовых актов, регулирующих порядок исполнения государственных функций (государственных услуг), составляет от 10 до 37% текста.

Высокий процент необходимых изменений действующих редакций 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 1.07.2009 г.), Федеральный закон № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и т.п.).

Статистика по объемам необходимых изменений действующих редакций административных регламентов и связанных с ними нормативных правовых актов представлена в разделе 4.2.

2. Формализованная оценка административных регламентов на соответствие 33 параметрам (элементам), обязательное наличие которых предусмотрено постановлением Правительства от 29.11.2007 г. № 813, позволила разработать Рейтинг административных регламентов на соответствие законодательству РФ, представленный в разделе 4.3.

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:

● использование автоматизированных учетных процедур и информационных систем учета при исполнении государственных функций (государственных услуг) (только в 56% административных регламентов содержится надлежащее описание использования информационных систем и только в 35% случаев данного использования достаточно),

● виды, размеры и способы взимания платежей или надлежащее описание бесплатности (корректное описание имеется в 51% административных регламентов).

● процедуры внутриведомственного контроля за качеством исполнения государственных функций (государственных услуг) (только около 48% административных регламентов содержат надлежащее описание процедур внутриведомственного контроля),

● основания для приостановления исполнения государственных функций (государственных услуг) (надлежащее описание имеется только в 48% административных регламентов),

Статистика по качеству отражения в административных регламентах установленных законодательством параметров, обязательное наличие которых предусмотрено федеральными законами и постановлением Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813, приведена в разделах 4.5—4.6.

Правовые основания исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг

1. Недостаточность правовых оснований исполнения выявлена в отношении 16 регламентированных государственных функций (государственных услуг), что составляет 19,5% от общего числа анализируемых административных регламентов: в 10 случаях (12%) отсутствуют правовые основания, установленные в федеральных законах и в 10 случаях (12%) — в Положениях о федеральных органах исполнительной власти, исполняющих государственную функцию или предоставляющих государственную услугу.

Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 362 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях».

Федеральные законы не предусматривают исполнение данной функции. Единственным правовым основанием является пп. 30.29 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313.

2. В отношении 14 регламентированных государственных функций (государственных услуг), что составляет 17% от общего числа анализируемых административных регламентов, выявлено несоответствие формулировки государственной функции (государственной услуги), установленной в федеральных законах и/или в Положениях об исполняющем государственную функцию (государственную услугу) органе, формулировке, обозначенной в административном регламенте.

Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147 «Об административном регламенте предоставления Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги “Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства”».

Прямое указание на данную государственную функцию отсутствует как в Федеральных законах, так и в подзаконных актах. Наличие данной функции основано на том, что Положение о Роснедвижимости, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19.08.2004 г. № 418, содержало п. 5.4.7., который предусматривал, что Роснедвижимость осуществляет предоставление сведений государственного технического учета объектов капитального строительства. В новом Положении о Роснедвижимости данный пункт отсутствует. В настоящее время исполнение функции основано на п. 5.4.3. Положения о Роснедвижимости, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 г. № 456: «Роснедвижимость организует техническую инвентаризацию объектов капитального строительства, в том числе жилищного фонда».

3. В отношении 20 регламентированных государственных функций (государственных услуг), что составляет 24% от общего числа анализируемых административных регламентов, выявлено неправильное указание на орган, уполномоченный на исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги.

Причина заключается в том, что после передачи полномочий по исполнению государственной функции (государственной услуги), осуществляемой путем внесения изменений в Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, соответствующие изменения не вносятся в административный регламент.

Согласно Указу Президента РФ от 25.12.2008 г. № 1847 с 1 марта 2009 г. Федеральное агентство геодезии и картографии и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости упразднены. Их функции переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (ранее — Федеральная регистрационная служба). Однако указание на то, что государственные функции исполняются Роснедвижимостью, осталось в шести административных регламентах.

Платность или бесплатность исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг

1. 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 25 государственных функций (государственных услуг), что составляет 30% от общего числа анализируемых административных регламентов, из них семь исполняется бесплатно, 18 — платно.

2. Незначительные недостатки описания платности или бесплатности исполнения государственных функций (государственных услуг), выявлены в отношении 51 государственной функции (государственной услуги), что составляет 62,5% от общего числа анализируемых административных регламентов, из них:

а) государственная функция (государственная услуга) исполняется платно, что установлено федеральными законами, но это не указано в административном регламенте — девять государственных функций (государственных услуг) (11%);

б) государственная функция (государственная услуга) исполняется бесплатно, но это не указано явно в федеральных законах, однако указано в административном регламенте — 17 государственных функций (государственных услуг) (21%);

в) государственная функция (государственная услуга) предоставляется бесплатно, но это не указано явно в федеральных законах и не указано в административном регламенте — 25 государственных функций (государственных услуг) (30,5%).

а) Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 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»

Согласно положению 2.9 данного административного регламента, плата за исполнение функции не взимается. Однако к числу документов, необходимых для выдачи лицензии, относится документ, подтверждающий уплату государственной пошлины за рассмотрение лицензирующим органом заявления (п. 1 ст. 9 Федерального закона от 8.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», пп. 3 п. 3.3.3 административного регламента). Размеры государственной пошлины за действия государственных органов, связанные с лицензированием, установлены пп. 71 п. 1 ст. 333.33 НК РФ.

б) Приказ Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции “Аттестация экспертов по культурным ценностям”».

Функция выполняется бесплатно. Однако ни в федеральном законодательстве, ни в подзаконных актах, включая административный регламент, нет указания на бесплатность исполнения государственной функции.

3. Серьезные недостатки описания платности или бесплатности исполнения государственных функций (государственных услуг), т.е. функция исполняется платно: не установлено федеральными законами, не указано в административном регламенте. Выявлено в отношении пяти государственных функций (государственных услуг) (6%).

Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и аннулированию виз иностранных граждан и лиц без гражданства».

За действия, связанные с визами, МИД России взимает сборы. Федеральные законы не содержат указания на то, что за выдачу, продление, восстановление виз взимаются консульские сборы. Данное положение содержится в п. 10 постановления Правительства РФ от 9.06.2003 г. № 335. Размеры консульских сборов за отдельные действия, связанные с визами, установлены Приказом МИД России от 12.12.2005 г. № 19640. Однако данным Приказом установлены только размеры сборов за действия,

совершаемые на территории РФ. Акты, устанавливающие размеры сборов, взимаемых загранучреждениями МИД России, в открытом доступе отсутствуют. В административном регламенте размеры сборов не указаны вообще.

Участие и разграничение полномочий государственных органов исполнительной власти при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг

1. В отношении значительного числа государственных функций (государственных услуг) полномочия по исполнению государственной функции (государственной услуги) недостаточно разграничены, не установлен порядок взаимодействия органа, исполняющего государственную функцию (государственную услугу) с иными органами, а также не разграничена компетенция внутри исполняющего органа. Это выявлено в отношении 32 административных регламентов, что составляет 39% от общего числа анализируемых административных регламентов.

а) Приказ Минюста России от 14.09.2006 г. № 293 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Административный регламент содержит широкий перечень органов, с которыми Федеральная регистрационная служба (с 1 марта 2009 г. — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии) осуществляет взаимодействие: ФНС России, ФМС России, ФССП России, ФАС России, Роснедвижимостью, Росимуществом, правоохранительными органами, органами государственной статистики и иными органами.

Порядок такого взаимодействия должен быть определен соглашениями органов. В настоящее время есть только два соглашения: с ФНС России и Роснедвижимостью. Однако последнее не содержит конкретных положений. Кроме того, существует типовое соглашение о взаимодействии с антимонопольными органами. С другими органами соглашений нет.

б) Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 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».

Фактическое участие в предоставлении услуги органов местного самоуправления, должностных лиц жилищно-эксплуатационных организаций государственного и муниципального жилищных фондов, жилищно-строительных и жилищных кооперативов, акционерных обществ и других коммерческих организаций, других государственных и муниципальных организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, вызывает сложности, поскольку указанные органы и лица не являются сотрудниками ФМС России и не рассматривают административный регламент как действующий в их отношении акт.

2. Имеют место случаи, когда административный регламент не указывает на порядок участия экспертов, хотя они принимают участие в исполнении государственной функции (государственной услуги): выявлено в отношении восьми государственных функций государственных услуг, что составляет 11% от общего числа анализируемых административных регламентов.

Описание необходимых элементов административного регламента

Лишь половина рассмотренных административных регламентов содержит надлежащее описание необходимых элементов административного регламента.

1. Описание субъектов (заявителей): надлежащее отмечено в 35 административных регламентах (43%), ненадлежащее — в 40 (49%), отсутствует — в 7 (8%).

Приказ ФАС России от 31.10.2007 г. № 356 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению

контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов».

В анализируемом административном регламенте отсутствует описание заявителей (получателей услуги, имеющих право обращаться в антимонопольный орган с заявлением о проверке соответствия проекта соглашения требованиям антимонопольного законодательства).

2. Описание административных процедур: надлежащее — в 30 административных регламентах (37%), ненадлежащее — в 50 (61%), отсутствует — в 2 (2%).

Приказ Минкультуры России от 28.11.2007 г. № 1329 «Об утверждении административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по ведению электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей».

Административный регламент содержит только перечень административных процедур и срок исполнения каждой. Другие элементы описания административных процедур отсутствуют. Кроме того, перечень процедур неполный: отсутствует административная процедура по предоставлению информации из базы данных.

3. Описание сроков: надлежащее — в 26 административных регламентах (32%), ненадлежащее — в 56 (68%).

Приказ Россвязьохранкультуры от 26.12.2007 г. № 469 «Об утверждении административного регламента по исполнению Россвязьохранкультурой государственной функции "Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах"».

Административный регламент не содержит все необходимые сроки: невозможно определить в течение какого срока с момента поступления информации в Россвязьохранкультуру должны быть предприняты меры по оповещению (т.е. общий срок исполнения функции). Кроме того, некоторые сроки чрезмерно завышены: согласно п. 42 на анализ поступивших документов и внесения их в базу данных либо подготовку уточняющего запроса отведено 20 дней.

4. Описание перечня и форм документов, необходимых для исполнения государственной функции (государственной услуги): надлежащее — в 27 административных регламентах (33%), ненадлежащее — в 51 (62%), отсутствует — в 4 (5%).

Приказ Минкультуры России от 28.11.2007 г. № 1329 «Об утверждении административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по ведению электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей».

Административный регламент не содержит перечня и требований к документами, на основании которых осуществляются административные процедуры: «Включение информации о перемещенных ценностях в Базу Данных» и «Внесение изменений и дополнений в Базу Данных о перемещенных ценностях».

5. Описание способов предоставления документов: надлежащее — в 24 административных регламентах (29%), ненадлежащее — в 53 (65%), отсутствует — в 5 (6%).

Приказ Минкультуры России от 28.11.2007 г. № 1331 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством по культуре и кинематографии государственной функции по ведению государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (является его депозитарием)».

Описание способов и порядка направления документов для исполнения государственной функции в данном административном регламенте отсутствует.

6. Описание оснований для отказа в исполнении государственной функции (государственной услуги), в том числе отказа в приеме документов: надлежащее — в 25 административных регламентах (31%), ненадлежащее — в 41 (50%), отсутствует — в 6 (7%), отсутствует в силу правовой природы государственной функции — в 10 (12%).

Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 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».

Административный регламент предусматривает возможность отказа в исполнении функции (в виде выдачи отрицательного заключения) по ряду оснований, которые полностью соответствуют норме п. 8 Правил ввоза и вывоза лекарственных средств. Основания для отказа на стадии подачи документов в административном регламенте не предусмотрены. В Правилах ввоза и вывоза лекарственных средств такие основания также отсутствуют.

Однако в ходе мониторинга было выявлено, что на практике распространены отказы в приеме документов по разным причинам, в том числе из-за некомплектности. Количество отказов в приеме документов в несколько раз превышает количество отрицательных заключений.

7. Описание оснований для приостановления исполнения государственной функции (государственной услуги): надлежащее — в шести административных регламентах (7%), ненадлежащее — в 23 (28%), отсутствует — в 31 (38%), отсутствуют в силу правовой природы — в 22 (27%).

Приказ Минтранса России от 18.12.2006 г. № 153 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».

Административный регламент прямо не закрепляет оснований для приостановления исполнения государственной функции. В то же время предусматривает, что в случае если заявление оформлено с нарушением требований, установленных Федеральным законом от 8.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а в составе представленных документов отсутствуют документы, предусмотренные п. 11 Регламента, то соискателю лицензии направляется копия описи представленных документов с уведомлением о необходимости устранения нарушений (п. 14.1). Таким образом, административный регламент предполагает возможность представления отсутствующих документов, помимо процедуры отказа в исполнении государственной функции и подачи нового заявления, но не описывает порядок представления документов. Из положений административного регламента не ясно, каким образом процедура представления отсутствующих документов согласуется с установленным сроком (45 дней) на принятие решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии (п. 14.4).

8. Описание результата исполнения государственной функции (государственной услуги): надлежащее — в 47 административных регламентах (57%), ненадлежащее — в 29 (35%), отсутствует — в 6 (7%).

Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 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».

Административный регламент, хотя и содержит результаты отдельных административных действий, конечные результаты исполнения государственной функции прямо не определяет.

Использование при исполнении государственной функции и предоставлении государственной услуги учетных процедур и информационных систем

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

Мониторинг выявил, что указание на учетные процедуры имеется в 67 административных регламентах (82%), отсутствует — в 15 (18%). Однако во многих случаях учетные процедуры только упоминаются.

На использование информационных систем указано в 46 административных регламентах (56%), отсутствует — в 36 административных регламентах (44%).

В целом, использования учетных процедур и информационных систем недостаточно (в 53 административных регламентах из числа проанализированных, т.е. в 65% 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.

Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 362 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях».

Недостаточность использования информационных систем при исполнении данной функции подтверждается практикой: при обращении в территориальный орган Федеральной регистрационной службы с запросом о сведениях о зарегистрированных в других субъектах РФ некоммерческих организациях, запросы оставались без ответов, поскольку единая информационная база сведений о некоммерческих организациях отсутствует.

Внутриведомственный контроль за качеством исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги

Процедуры внутриведомственного контроля за качеством исполнения государственных функций (государственных услуг) описаны в административных регламентах преимущественно ненадлежащим образом.

Мониторинг выявил: надлежащее описание в 11 административных регламентах (13%), ненадлежащее — в 57 (70%), отсутствует — в 14 (17%).

Приказ Мининформсвязи России от 25.05.2006 г. № 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».

Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 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».

В данных административных регламентах отсутствует раздел, посвященный контролю за качеством исполнения государственной функции, поскольку данные регламенты были приняты до принятия постановления Правительства РФ от 29.11.2007 г. № 813 «О внесении изменений в постановление

Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679», закрепившего требование об обязательном наличии данного раздела в регламенте. Однако, несмотря на то что с момента внесения изменений прошло более года, Регламенты не были дополнены разделом о контроле за качеством исполнения государственной функции.

Информирование и консультирование о порядке исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги

Большинство административных регламентов содержит надлежащее описание процедур информирования и консультирования. Однако зачастую на практике данные положения не выполняются.

Мониторинг выявил: надлежащее описание в 41 административном регламенте (50%), ненадлежащее — в 38 (46%), отсутствует — в 3 (4%).

Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2007 г. № 215 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции "Организация проведения государственной кадастровой оценки земель"».

Административный регламент не содержит описания процедур информирования и консультирования. Однако они необходимы, по крайне мере, применительно к административным процедурам «Выбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости» и «Разъяснение результатов государственной кадастровой оценки».

Надлежащее описание процедур обжалования

Процедуры обжалования описаны в административных регламентах преимущественно ненадлежащим образом.

Мониторинг выявил: надлежащее описание в 18 административных регламентах (22%), ненадлежащее — в 64 (78%).

Приказ ФМС России от 8.11.2007 г. № 430 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

В части внесудебного обжалования не указаны: предмет досудебного обжалования, права заявителя на получение информации и документов, необходимых для обоснования и рассмотрения жалобы, вышестоящие органы государственной власти и должностные лица, которым может быть адресована жалоба заявителя.

В отношении судебного обжалования не указаны сроки обжалования и юрисдикция суда, в который подается соответствующее заявление.

Результат внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг

Административные регламенты преимущественно систематизировали нормативно-правовое регулирование без оптимизации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

По результатам мониторинга выявлена оптимизация в отношении 22 государственных функций (государственных услуг) (27%), систематизация — 56 (68%), ухудшение — 4 (5%).

Приказ ФМС России от 8.11.2007 г. № 430 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению, вы-

даче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства».

Регламент накладывает дополнительные ограничения по сравнению с вышестоящими актами (особенно в части перечня, форм и способов подачи документов). Это произошло из-за того, что просто была описана существовавшая практика, в рамках которой накладывались дополнительные ограничения.

Предложения по результатам мониторинга административных регламентов федеральных органов исполнительной власти

● Направить экспертные предложения по совершенствованию административных регламентов и соответствующей нормативной правовой базы в федеральные органы исполнительной власти.

● Федеральным органам исполнительной власти при подготовке докладов о ходе регламентации на Правительственную комиссии по проведению административной реформы представить предложения по совершенствованию административных регламентов с учетом направленных им экспертных предложений.

4.2. Необходимые изменения действующих редакций административных регламентов и связанных с ними нормативно-правовых актов

Соответствующие данные приведены на диаграмме (см. рис. 2).

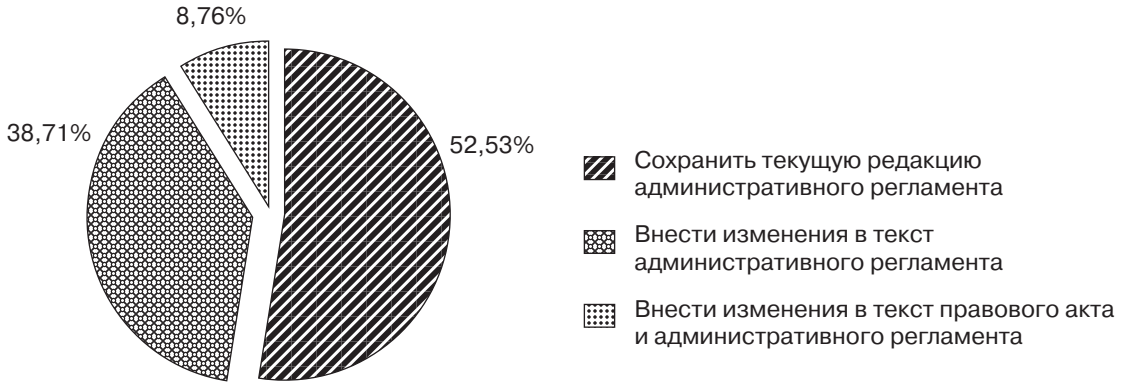

Рис. 2. Статистика по объемам необходимых изменений действующих редакций административных регламентов и связанных с ними нормативно-правовых актов

4.3. Рейтинг административных регламентов по соответствию законодательству РФ

Соответствующие данные о рейтинге административных регламентов приведены на диаграмме (см. рис. 3) и в табл. 3 (см. с. 51—60).

4.4. Статистика по качеству отражения обязательных параметров в административных регламентах

Соответствующие данные статистики по качеству обязательных параметров приведены на диаграмме (см. рис. 4 на с. 61) и в табл. 4 (см. с. 62—64).

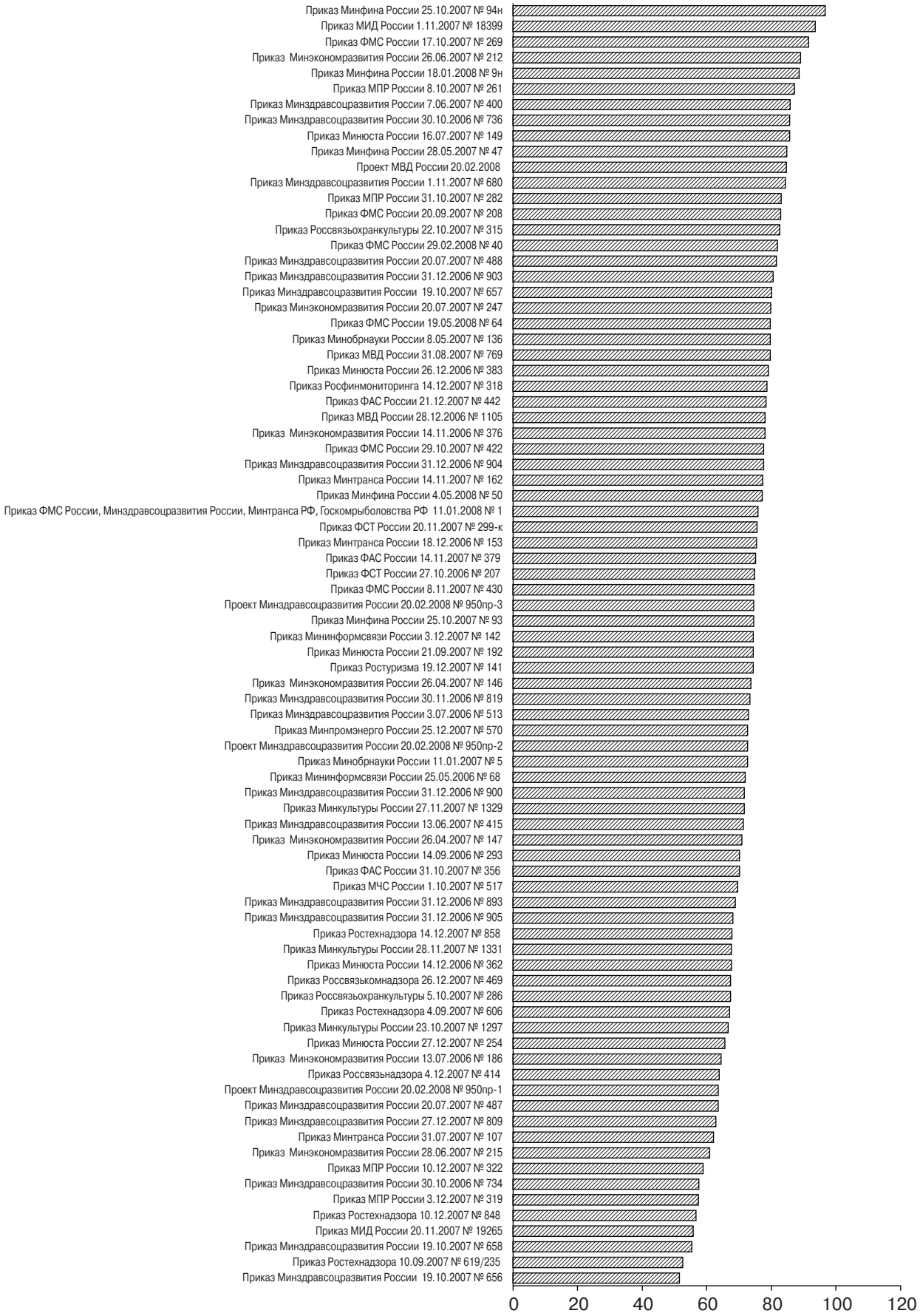

Рис. 3. Рейтинг административных регламентов на соответствие законодательству РФ

Таблица 3. Рейтинг административных регламентов на соответствие законодательству РФ

Реквизиты приказа об утверждении административного регламента	Наименование государственной функции (государственной услуги)	Сохранить текущую редакцию административного регламента,%	Внести изменения в текст административного регламента,%	Внести изменения в текст нормативно-правового акта и административного регламента,%	Рейтинг
Приказ Минфина России от 25.10.2007 г. № 94н	Ведение в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией	77,78	22,22	0,00	96,50
Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399	Разъяснения по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц	77,78	14,81	7,41	93,50
Приказ ФМС России от 17.10.2007 г. № 269	Осуществление лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами РФ	77,78	22,22	0,00	91,50
Приказ Минэкономразвития России от 26.06.2007 г. № 212	Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством РФ срок	74,07	22,22	3,70	89,00
Приказ Минфина России от 18.01.2008 г. № 9н	Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения	70,37	22,22	7,41	88,50
Приказ МПР России от 8.10.2007 г. № 261	Ведение государственного учета и обеспечение 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	62,96	37,04	0,00	87,00

Продолжение табл. 3

Реквизиты приказа об утверждении административного регламента	Наименование государственной функции (государственной услуги)	Сохранить текущую редакцию административного регламента,%	Внести изменения в текст административного регламента,%	Внести изменения в текст нормативно-правового акта и административного регламента,%	Рейтинг
Приказ Минздравсоцразвития России от 7.06.2007 г. № 400	Социальная адаптации безработных граждан на рынке труда	77,78	22,22	0,00	85,75
Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 736	Государственная регистрация лекарственных средств	59,26	25,93	14,81	85,50
Приказ Минюста России от 16.07.2007 г. № 149	Выдача лицензии на право нотариальной деятельности	70,37	29,63	0,00	85,50
Приказ Минфина России от 28.05.2007 г. № 47	Ведение реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов	66,67	33,33	0,00	84,75
Проект приказа МВД России от 20.02.2008 г.	Прием квалификационных экзаменов на получение права на управление автомототранспортными средствами, трамваями, троллейбусами, выдача водительских удостоверений и временных разрешений	66,67	22,22	11,11	84,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 1.11.2007 г. № 680	Организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения	66,67	33,33	0,00	84,25
Приказ МПР России от 31.10.2007 г. № 282	Ведение государственного лесного реестра и предоставление выписки из государственного лесного реестра	59,26	29,63	11,11	83,00
Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 208	Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации	70,37	22,22	7,41	82,75

Приказ Россвязьохранкультуры от 22.10.2007 г. № 315	Регистрация СМИ	59,26	22,22	18,52	82,50
Приказ ФМС России от 29.02.2008 г. № 40	Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ	48,15	40,74	11,11	81,75
Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 488	Выдача разрешений на применение новых медицинских технологий	51,85	40,74	7,41	81,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 903	Выдача заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию Российской Федерации в установленном законодательством РФ порядке	55,56	33,33	11,11	80,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 657	Государственная регистрация впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготовляемых 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 РФ	55,56	7,41	37,04	80,00
Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247	Осуществление проведения расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовки и представления в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер	66,67	33,33	0,00	79,75
Приказ ФМС России от 19.05.2008 г. № 64	Осуществление полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве РФ	48,15	51,85	0,00	79,50
Приказ Минобрнауки России от 8.05.2007 г. № 136	Присвоение, лишение, восстановление ученых званий по кафедре	59,26	33,33	7,41	79,50
Приказ МВД России от 31.08.2007 г. № 769	Обеспечение в соответствии с законодательством РФ проведения государственной дактилоскопической регистрации	62,96	29,63	7,41	79,50
Приказ Минюста России от 26.12.2006 г. № 383	Организация рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей	70,37	29,63	0,00	79,00

Продолжение табл. 3

Реквизиты приказа об утверждении административного регламента	Наименование государственной функции (государственной услуги)	Сохранить текущую редакцию административного регламента,%	Внести изменения в текст административного регламента,%	Внести изменения в текст нормативно-правового акта и административного регламента,%	Рейтинг
Приказ Росфинмониторинга от 14.12.2007 г. № 318	Ведение учета организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы	62,96	29,63	7,41	78,50
Приказ ФАС России от 21.12.2007 г. № 442	Дача разъяснений по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства	70,37	29,63	0,00	78,25
Приказ МВД России от 28.12.2006 г. № 1105	Выдача, замена и учет паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ	55,56	29,63	14,81	78,00
Приказ Минэкономразвития России от 14.11.2006 г. № 376	Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства	55,56	37,04	7,41	78,00
Приказ ФМС России от 29.10.2007 г. № 422	Организация и ведение адресно-справочной работы	48,15	29,63	22,22	77,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 904	Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств	51,85	40,74	7,41	77,50
Приказ Минтранса России от 14.11.2007 г. № 162	Лицензирование перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом	51,85	37,04	11,11	77,25
Приказ Минфина России от 4.05.2008 г. № 50	Выдача федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории РФ	51,85	40,74	7,41	77,00

Приказ ФМС России, Минздравсоцразвития России, Минтранса РФ, Госкомрыболовства РФ от 11.01.2008 г. № 1	Выдача заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства	59,26	40,74	0,00	75,75
Приказ ФСТ России от 20.11.2007 г. № 299-к	Досудебное рассмотрение споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»	59,26	37,04	3,70	75,50
Приказ Минтранса России от 18.12.2006 г. № 153	Лицензирование деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)	48,15	44,44	7,41	75,25
Приказ ФАС России от 14.11.2007 г. № 379	Рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд	70,37	25,93	3,70	75,00
Приказ ФСТ России от 27.10.2006 г. № 207	Рассмотрение разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятие решений, обязательных для исполнения	48,15	48,15	3,70	74,75
Приказ ФМС от России от 8.11.2007 г. № 430	Оформление, выдача, продление срока действия, восстановление и аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства	59,26	25,93	14,81	74,50
Проект приказа Минздравсоцразвития России от 20.02.2008 г. № 950пр-3	Лицензирование деятельности по техническому обслуживанию медицинской техники (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)	59,26	37,04	3,70	74,50
Приказ Минфина России от 25.10.2007 г. № 93	Ведение в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей	48,15	37,04	14,81	74,50
Приказ Мининформсвязи России от 3.12.2007 г. № 142	Рассмотрение заявлений и принятие решений о выделении ресурса нумерации	66,67	25,93	7,41	74,25

Продолжение табл. 3

Реквизиты приказа об утверждении административного регламента	Наименование государственной функции (государственной услуги)	Сохранить текущую редакцию административного регламента,%	Внести изменения в текст административного регламента,%	Внести изменения в текст нормативно-правового акта и административного регламента,%	Рейтинг
Приказ Минюста России от 21.09.2007 г. № 192	Организация розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации)	48,15	44,44	7,41	74,25
Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141	Информирование в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания	48,15	40,74	11,11	74,25
Приказ Минэкономразвития России РФ от 26.04.2007 г. № 146	Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства	59,26	33,33	7,41	73,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 30.11.2006 г. № 819	Осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными	51,85	48,15	0,00	73,25
Приказ Минздравсоцразвития России от 3.07.2006 г. № 513	Содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников	48,15	51,85	0,00	72,75
Приказ Минпромэнерго России от 25.12.2007 г. № 570	Ведение единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации	48,15	37,04	14,81	72,50
Проект приказа Минздравсоцразвития России от 20.02.2008 г. № 950пр-2	Лицензирование деятельности по производству медицинской техники	55,56	40,74	3,70	72,50

Приказ Минобрнауки России от 11.01.2007 г. № 5	«Самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию»	37,04	55,56	7,41	72,50
Приказ Мининформсвязи России от 25.05.2006 г. № 68	Осуществление лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий	40,74	44,44	14,81	71,75
Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 900	Осуществление контроля за порядком производства медицинской экспертизы	37,04	55,56	7,41	71,50
Приказ Минкультуры России от 27.11.2007 г. № 1329	Ведение электронной базы данных всех перемещенных культурных ценностей	48,15	51,85	0,00	71,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 13.06.2007 г. № 415	Информирование о положении на рынке труда в субъекте РФ	66,67	25,93	7,41	71,25
Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147	Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства	51,85	22,22	25,93	70,75
Приказ Минюста России от 14.09.2006 г. № 293	Регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним	48,15	40,74	11,11	70,00
Приказ ФАС России от 31.10.2007 г. № 356	Осуществление контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов	44,44	48,15	7,41	70,00
Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 517	Надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности	48,15	48,15	3,70	69,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 893	Осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ	48,15	51,85	0,00	68,75

Продолжение табл. 3

Реквизиты приказа об утверждении административного регламента	Наименование государственной функции (государственной услуги)	Сохранить текущую редакцию административного регламента,%	Внести изменения в текст административного регламента,%	Внести изменения в текст нормативно-правового акта и административного регламента,%	Рейтинг
Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 905	Осуществление контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи	29,63	70,37	0,00	68,00
Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858	Лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности	40,74	55,56	3,70	67,75
Приказ Минкультуры России от 28.11.2007 г. № 1331	Ведение государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов РФ	44,44	48,15	7,41	67,50
Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 362	Предоставление физическим и юридическим лицам информации о зарегистрированных организациях	40,74	37,04	22,22	67,50
Приказ Россвязькомнадзора от 26.12.2007 г. № 469	Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация обеспечения и оповещения государственных органов и общественности в РФ и за ее пределами об этих фактах	37,04	48,15	14,81	67,25
Приказ Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286	Аттестация экспертов по культурным ценностям	44,44	37,04	18,52	67,25
Приказ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 606	Регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра опасных производственных объектов	51,85	44,44	3,70	67,00
Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1297	Организация исполнения запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство	33,33	51,85	14,81	66,50

Приказ Минюста России от 27.12.2007 г. № 254	Государственный земельный контроль	48,15	44,44	7,41	65,50
Приказ Минэкономразвития России от 13.07.2006 г. № 186	Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра	37,04	33,33	29,63	64,25
Приказ Россвязьнадзора от 4.12.2007 г. № 414	Осуществление государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля	48,15	44,44	7,41	63,75
Проект приказа Минздравсоцразвития России от 20.02.2008 г. № 950пр-1	Лицензирование медицинской деятельности	48,15	48,15	3,70	63,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 487	Осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг	44,44	44,44	11,11	63,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809	Организация и осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях	44,44	44,44	11,11	62,75
Приказ Минтранса России от 31.07.2007 г. № 107	Расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения	40,74	33,33	25,93	62,00
Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2007 г. № 215	Организация проведения государственной кадастровой оценки земель	51,85	48,15	0,00	60,75
Приказ МПР России от 10.12.2007 г. № 322	Выдача в установленном порядке лицензии (разрешения) на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе РФ в пределах своей компетенции	40,74	44,44	14,81	58,75

Окончание табл. 3

Реквизиты приказа об утверждении административного регламента	Наименование государственной функции (государственной услуги)	Сохранить текущую редакцию административного регламента,%	Внести изменения в текст административного регламента,%	Внести изменения в текст нормативно-правового акта и административного регламента,%	Рейтинг
Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 734	Организация проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств	33,33	44,44	22,22	57,50
Приказ МПР России от 3.12.2007 г. № 319	Осуществление государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	37,04	55,56	7,41	57,25
Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 г. № 848	Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов	33,33	44,44	22,22	56,50
Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265	Оформление, выдача, продление срока действия, восстановление и аннулирование виз иностранных граждан и лиц без гражданства	37,04	48,15	14,81	55,75
Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 658	Осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг	29,63	59,26	11,11	55,25
Приказ Ростехнадзора от 10.09.2007 г. № 619/235	Организация и проведение государственной экологической экспертизы	29,63	62,96	7,41	52,50
Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 656	Информирование органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения	29,63	62,96	7,41	51,50

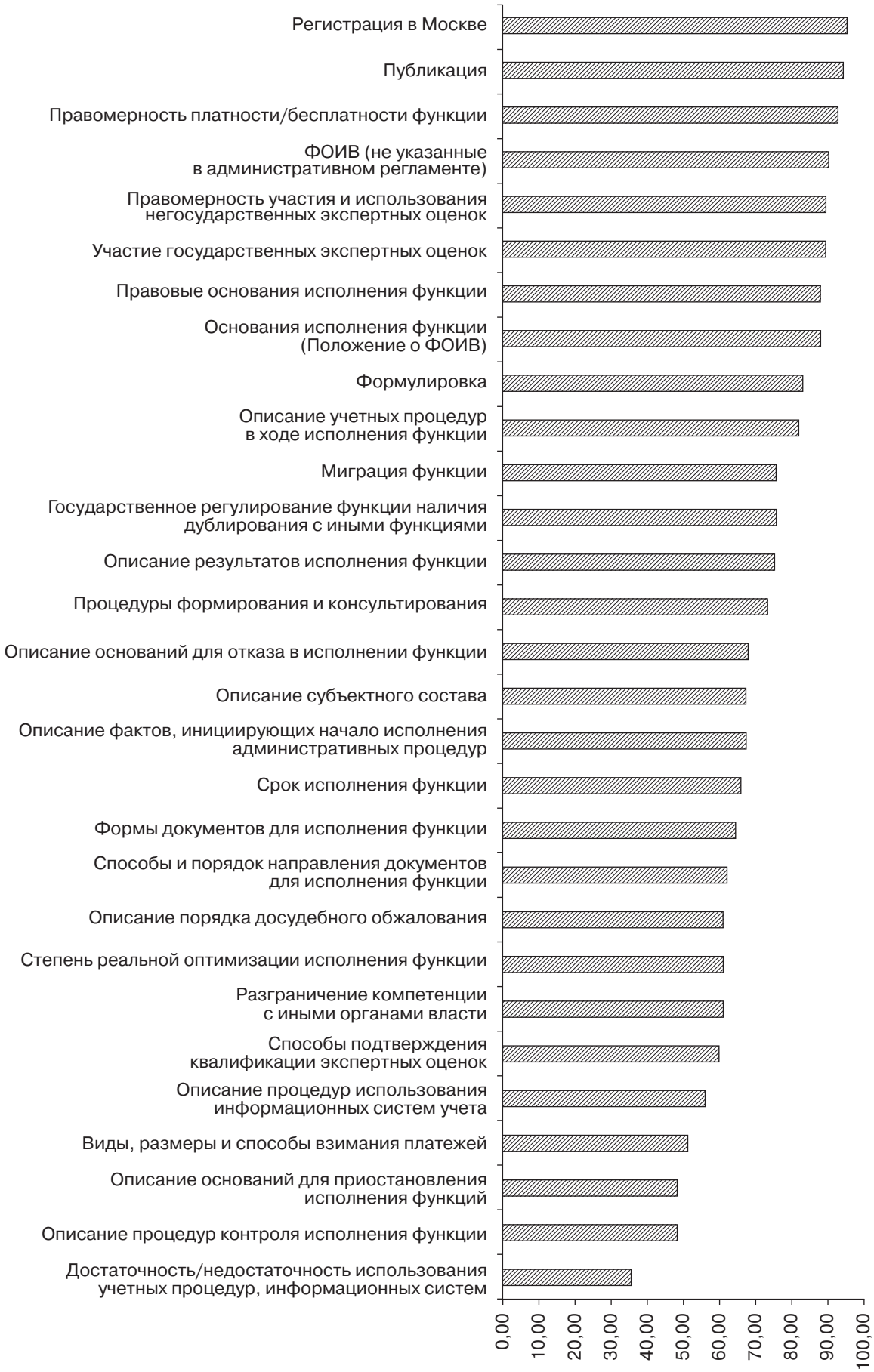

Рис. 4. Статистика по качеству отражения обязательных параметров в административных регламентах

Таблица 4. Статистика по качеству отражения обязательных параметров в административных регламентах

Обязательные параметры	Качество отражения обязательных параметров в административных регламентах *
1. ● Реквизиты Приказа и федеральный орган исполнительной власти, утвердивший административный регламент	Не оценивается
● Наименование государственной функции (услуги)	Не оценивается
● Регистрация административного регламента в Минюсте России	95,12
● Официальное опубликование административного регламента	93,90
● Правовые основания исполнения государственной функции (услуги) (перечисление формулировок наименования государственной функции (услуги) из Федеральных законов с указанием статей)	87,80
● Правовые основания исполнения государственной функции (услуги), указанные в Положении о федеральном органе исполнительной власти (формулировка государственной функции (услуги) из Положения)	87,80
● Передача полномочия по исполнению государственной функции (услуги) из компетенции одного федерального органа исполнительной власти в компетенцию другого за последние 3 года	75,61
● Соответствие формулировки наименования государственной функции (услуги) в административном регламенте формулировке, указанной в Федеральном законе и Положении о федеральном органе исполнительной власти	82,93
● Достаточность или недостаточность правовых оснований исполнения государственной функции (услуги), указанных в нормативно-правовых актах (Федеральных законах, Указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, исключая ведомственные нормативно-правовые акты)	Не оценивается
● Целесообразность объединения с другой государственной функцией (государственной услугой), целесообразность разъединения на разные государственные функции (услуги), целесообразность ликвидации государственной функции (услуги)	Не оценивается
2. ● Бесплатность или виды, размеры и способы взимания платежей при исполнении государственной функции (услуги), установленная(ые) в Федеральных законах и указанная(ые) в административном регламенте	51,22
● Правомерность платности или бесплатности при исполнении государственной функции (услуги), установленная в Федеральном законе и указанная в административном регламенте	92,68
3. ● Федеральный(ые) орган(ы) исполнительной власти, уполномоченный(ые) на исполнение государственной функции (услуги), указанный(ые) в административном регламенте	Не оценивается

* Указанные в столбцах значения рассчитаны как доля случаев, в которых по данному параметру выполнено требование, установленное Порядком разработки административных регламентов либо текущим законодательством. Доля указана относительно 82 рассмотренных в ходе мониторинга административных регламентов. Так, например, из 82 административных регламентов было проанализировано четыре проекта регламентов, поэтому доля по параметру «Регистрация административного регламента в Минюсте России» составила 95%.

Продолжение табл. 4

Обязательные параметры	Качество отражения обязательных параметров в административных регламентах *
● Федеральный(ые) орган(ы) исполнительной власти, уполномоченный(ые) на исполнение государственной функции (услуги), реально участвующий в исполнении государственной функции (услуги), но не указанный в административном регламенте	90,24
● Достаточность или недостаточность в разграничении компетенции с иными органами государственной власти при исполнении государственной функции (услуги) в административном регламенте и нормативно-правовом акте, на практике	60,98
● Участие негосударственных экспертных оценок и согласований в ходе исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте и нормативно-правовом акте, на практике	89,02
● Способы подтверждения квалификации негосударственных экспертных оценок в административном регламенте и нормативно-правовом акте, на практике	59,76
● Правомерность участия и использования негосударственных экспертных оценок и согласований в ходе исполнения государственной функции (услуги), обоснованность способов подтверждения квалификации экспертных оценок в административном регламенте и нормативно-правовом акте, на практике	89,02
4. ● Надлежащее и исчерпывающее описание субъектного состава (круга заявителей/пользователей, на которых распространяется действие административного регламента) в административном регламенте	67,07
● Надлежащее и исчерпывающее описание состава и содержания административных процедур, юридических фактов (событий или действий), инициирующих начало исполнения административных процедур в административном регламенте	67,07
● Надлежащее и исчерпывающее описание сроков (обычных и сокращенных) исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	65,85
● Надлежащее и исчерпывающее описание перечня и форм документов для исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	64,02
● Надлежащее и исчерпывающее описание способов и порядка направления документов для исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	61,59
● Надлежащее и исчерпывающее описание оснований для отказа в исполнении государственной функции (услуги) в административном регламенте	67,68
● Надлежащее и исчерпывающее описание оснований для приостановления исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	48,17
● Надлежащее и исчерпывающее описание результатов исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	75,00

Окончание табл. 4

Обязательные параметры	Качество отражения обязательных параметров в административных регламентах *
5. ● Наличие и надлежащее описание учетных процедур в ходе исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	81,71
● Наличие и надлежащее описание использования государственных информационных систем, автоматизировавших процедуры учета в ходе исполнения государственной функции (услуги), в административном регламенте	56,10
● Достаточность или недостаточность использования учетных процедур, государственных информационных систем в ходе исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте и нормативно-правовом акте, на практике	35,37
6. ● Достаточность или недостаточность использования процедур информирования и консультирования о ходе исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте, на практике	73,17
● Надлежащее и исчерпывающее описание процедур внутриведомственного контроля исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	48,17
● Надлежащее и исчерпывающее описание порядка обжалования действий (бездействия) и решений в рамках исполнения государственной функции (услуги) в административном регламенте	60,98
7. ● Степень реальной оптимизации исполнения государственной функции (услуги) при внедрении и правоприменении административного регламента	60,98
● Оптимальность или избыточность государственного регулирования в ходе исполнения государственной функции (услуги), включая наличие или отсутствие дублирования с иными государственными функциями (услугами)	75,61

РАЗДЕЛ II
Анализ процессов разработки, утверждения и внедрения административных регламентов

Перед изложением основных результатов инвентаризации административных регламентов, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, следует обратить внимание на сложность поиска информации о процессе разработки, утверждения, внедрения и мониторинга административных регламентов. Сведения, поступившие от федеральных органов исполнительной власти в соответствии с направленным запросом, часто не полны, систематическое отслеживание деятельности, связанной с регламентацией в Минэкономразвития России не велось, а имеющийся полный перечень протоколов Рабочей группы по разработке административных регламентов (далее — Рабочая группа) и Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее — Комиссия) охватывает не все существенные вопросы, связанные с тем или иным регламентом, а также содержат сведения только о приоритетных административных регламентах. Фактически задокументированная информация, используемая для анализа процесса регламентации, была неполной. В результате, во-первых, сформулированные выводы базируются на неполной информационной базе, а во-вторых, общее число выводов, которые могут быть корректно обоснованы, меньше чем ожидалось.

На основании проведенного анализа результатов, полученных в ходе проведения работ по разработке, утверждению и внедрению административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти можно сделать следующие основные выводы.

1. Количественные итоги процесса регламентации

Всего по состоянию на 1.09.2008 г. федеральными органами исполнительной власти был разработан, утвержден и зарегистрирован в Минюсте России 241 административный регламент. Из них около 1/3 утверждено после одобрения Комиссией, около 1/4 — после согласования с Минэкономразвития России без рассмотрения на Комиссии, а остальные утверждены ведомствами самостоятельно (см. табл. 1).

Всего за время работы Комиссией (до перерыва в работе Комиссии, связанного с реорганизаций федеральных органов исполнительной власти в 2008 г.) было рассмотрено 159 проектов регламентов, из них одобрены 132 проекта (или 83%). Среди уже утвержденных проектов регламентов приблизительно 10% рассматривалось Комиссией более одного раза (для Рабочей группы этот показатель составляет около 18%).

Таблица 1

Общее число административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, разработанных, утвержденных и зарегистрированных в Минюсте России до 1.09.2008 г. (в период 1.09—1.11.2008 г. в Минюсте было дополнительно зарегистрировано лишь пять административных регламентов), из них утверждено:	241	%
После одобрения Комиссией	78	32
После согласования с Минэкономразвития без рассмотрения на Комиссии	59	24
Ведомствами самостоятельно без согласований и одобрений	104	44

2. Полнота подготовки сопроводительной документации и соблюдения процедур разработки

В соответствии с требованиями Порядка разработки и утверждения административных регламентов при разработке проекта административного регламента должно проходить публичное обсуждение проекта регламента; ведомство должно направлять проект регламента на независимую экспертизу. Кроме того, как и любой другой проект нормативно-правового акта проект регламента должен сопровождаться пояснительной запиской, в которой целесообразно указывать изменения по сравнению с существующим порядком исполнения государственной функции, ожидаемые после внедрения регламента и предусмотренные Порядком разработки и утверждения административных регламентов (например, сокращение сроков, оптимизация административных процедур и т.п.). Для полноценного внедрения административного регламента необходимо не только разработать и утвердить текст проекта, но и продумать вопросы стоимости внедрения, которые должны отражаться либо в пояснительной записке к проекту регламента, либо в отдельном документе — финансово-экономическом обосновании внедрения административного регламента.

Проведенный анализ показал (см. табл. 2), что даже по проектам регламентов, проходивших согласования с Минэкономразвития России или рассматриваемых Комиссией, независимая экспертиза проводилась менее чем в половине случаев, публичное обсуждение проекта регламента — менее чем в 10% случаев (что является низким показателем, особенно при отсутствии реальной оценки качества и публичности проводимых обсуждений), что свидетельствует о низкой открытости процесса регламентации для получателей результатов исполнения государственной функции.

Приблизительно в половине случаев отсутствовала даже формальная пояснительная записка к проекту регламента, что существенно затрудняет работу экспертов Минэкономразвития России и Правительственной комиссии по оценке степени изменения практики исполнения государственной функции после внедрения административного регламента.

Таблица 2

Сопроводительная документация к утвержденным административным регламентам, проходившим рассмотрение в Минэкономразвития (МЭР)		
Общее число проектов регламентов (из числа утвержденных), проходивших рассмотрение в МЭР	137	%
Число проектов регламентов, по которым установлено наличие заключения независимой экспертизы	55	40
Число проектов регламентов, по которым установлено наличие сведений о проведении публичного обсуждения	12	9
Число проектов регламентом, по которым установлено наличие пояснительной записки	62	45
Число проектов регламентов, по которым установлено наличие сведений об оценке объема средств, необходимого для внедрения	14	10
Сопроводительная документация к утвержденным административным регламентам, рассмотренным Комиссией		
Общее число проектов регламентов (из числа утвержденных), проходивших рассмотрение в Комиссии	78	%
Число проектов регламентов, по которым установлено наличие заключения независимой экспертизы	38	49
Число проектов регламентов, по которым установлено наличие сведений о проведении публичного обсуждения	4	5
Число проектов регламентов, по которым установлено наличие пояснительной записки	42	54

Также необходимо отметить низкий уровень проработки финансовых вопросов внедрения проекта регламента, поскольку менее чем в 10% случаев федеральные органы исполнительной власти вообще не рассматривали финансовый аспект внедрения (более подробно см. ниже).

Следует отметить, что информация по наличию или отсутствию комплекта сопроводительных документов по административным регламентам, принимаемым ведомствами самостоятельно, без согласований и одобрений, отсутствует. Однако низкий уровень исполнительской дисциплины при выполнении обязательных требований даже в случае прохождения процедур одобрения или согласования позволяет предположить, что регламенты, разрабатываемые ведомствами самостоятельно, подготовлены в еще более закрытом от общественности режиме, а оценка их внедрения проводится еще более редко.

3. Сроки прохождения этапов утверждения регламентов

Наиболее существенные проблемы, связанные с порядком исполнения той или иной государственной функции решаются либо на стадии разработки проекта регламента, либо на стадии его согласования с Минэкономразвития России или рассмотрения на Комиссии. Однако по завершении указанных процедур для утверждения проекта регламента необходимо пройти еще несколько стадий: утверждение регламента приказом ведомства после одобрения его на Комиссии, а также регистрация приказа в Минюсте России.

Проведенный анализ показывает, что сроки прохождения этих достаточно формальных процедур, не предполагающих решение принципиальных вопросов в сфере регламентации, весьма значительны: так средний срок от одобрения проекта регламента Комиссией до его утверждения приказом ведомства составляет 103 дня, а от утверждения регламента приказом ведомства до регистрации в Минюсте — 52 дня (в том числе для регламентов, одобренных Комиссией — 40 дней).

При этом для некоторых регламентов соответствующие сроки более чем в 2—3 раза превышают средние (см. рис. 1 и рис. 2).

Следует отметить, что продолжительность сроков может служить лишь косвенным свидетельством исполнительской дисциплины ведомств и объема вносимых изменений, поскольку, например, в расчет брались проекты регламентов, одобренные Комиссией в целом, т.е. в том числе с замечаниями, необходимыми для устранения и согласования, равно как срок регистрации приказа в Минюсте России зависит не только от оперативности реакции сотрудников Минюста.

4. Оценка механизмов повышения качества административных регламентов

В настоящий момент предусмотрено несколько механизмов повышения качества административных регламентов. Во-первых, сами ведомства-разработчики, которые должны проводить публичное обсуждение проектов регламентов и получать заключение независимой экспертизы, во-вторых, согласование приоритетных регламентов с Минэкономразвития России и в-третьих, одобрение наиболее значимых регламентов Рабочей группой и Комиссией.

Как уже указывалось выше, ведомства достаточно часто игнорируют исполнение процедур, направленных на повышение качества проекта регламента, однако второй и третий из предусмотренных механизмов действуют.

Первым способом, позволяющим подтвердить данный тезис, является оценка качества утвержденных административных регламентов. Для оценки использовалась методика, разработанная ГУ ВШЭ для проведения экспертизы проектов административных регламентов, оценивающая такие параметры, как:

- соответствие проекта регламента законодательству;
- соответствие структуры проекта регламента и формы описания административных процедур требованиям Порядка разработки и утверждения административных регламентов (далее — Порядок);

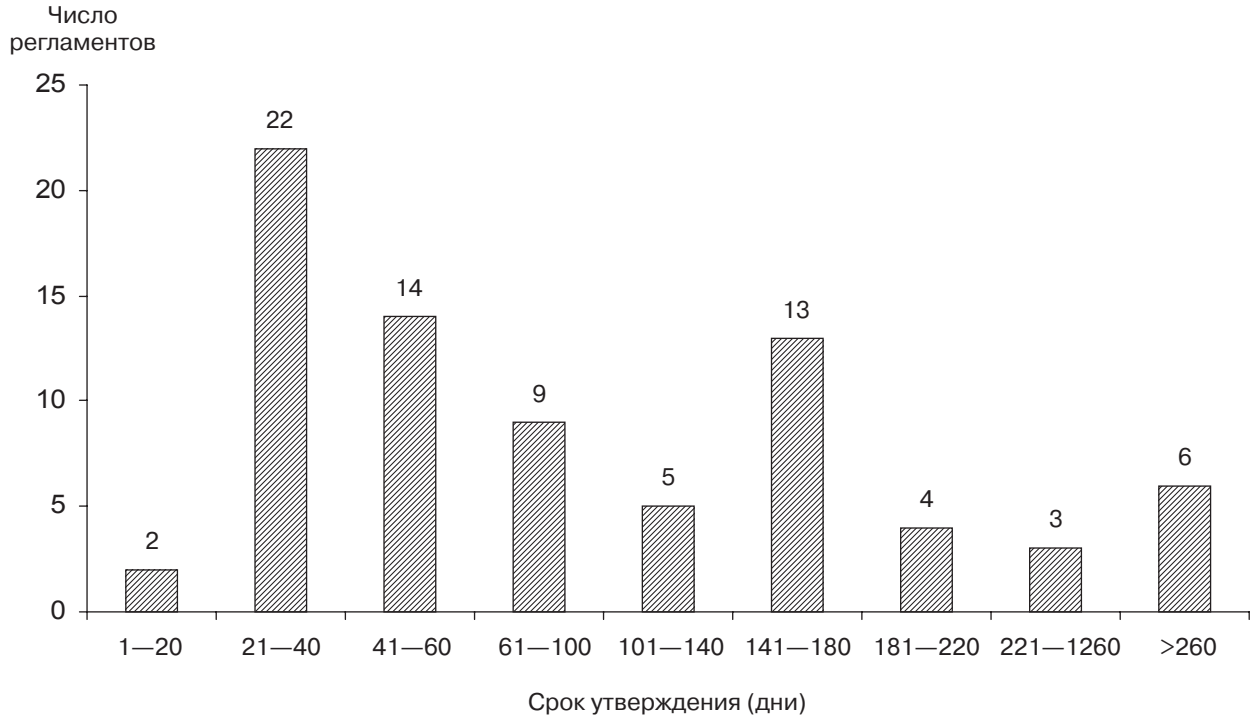

Рис. 1. Срок утверждения регламента ведомством после рассмотрения на Комиссии

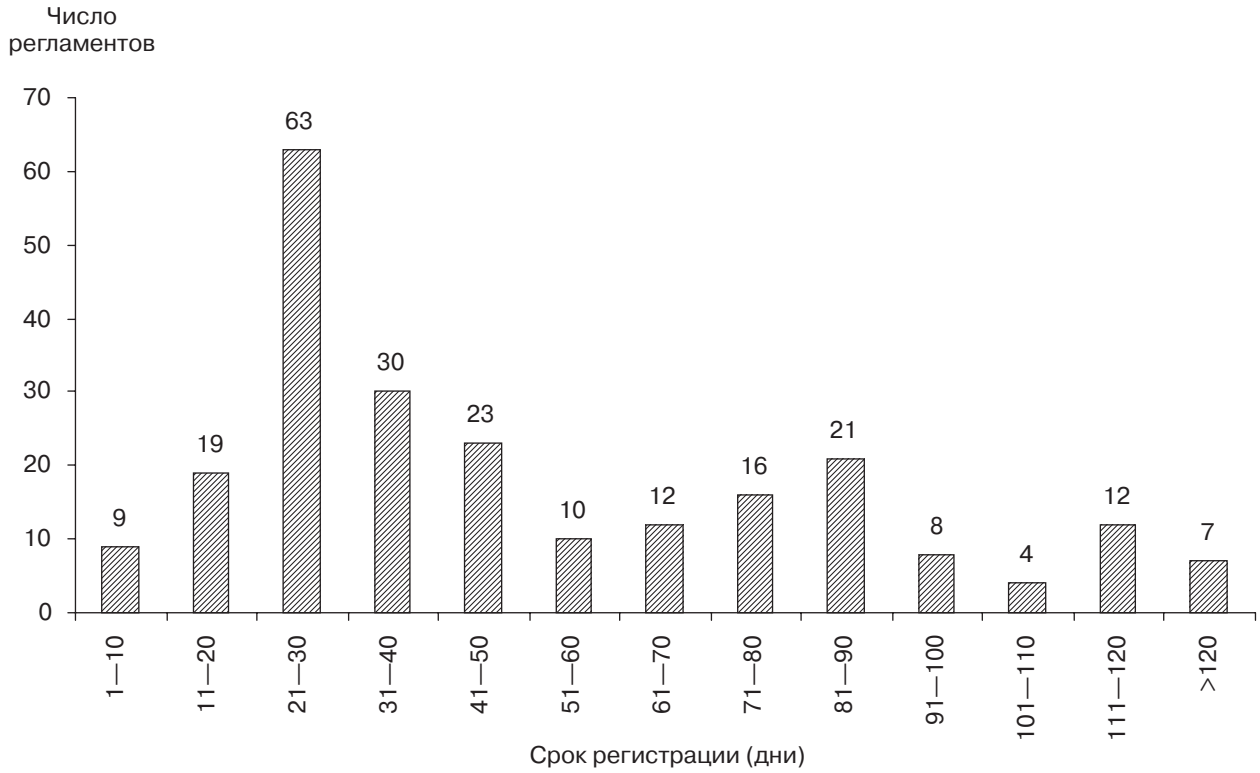

Рис. 2. Срок регистрации регламента в Минюсте

● степень оптимизации административных процедур;

● характер требований и обязанностей, возлагаемых на получателей государственных услуг или заинтересованных в исполнении государственной функции лиц, повышение комфортности прохождения административных процедур;

● соответствие процедур разработки, проекта регламента требованиям Порядка.

При этом для наглядности каждый из параметров оценивался в соответствии с заданными критериями по шкале от 0 (худшее значение) до 5 (лучшее значение), а общая оценка качества проекта определялась как средняя оценка по всем указанным параметрам.

В соответствии с данной методикой проводилась оценка качества трех групп административных регламентов:

1) административные регламенты, утвержденные федеральным органом исполнительной власти без согласований и одобрения;

2) административные регламенты, утвержденные федеральным органом исполнительной власти после согласования с Минэкономразвития России;

3) административные регламенты, утвержденные федеральным органом исполнительной власти после одобрения Комиссией.

Регламенты для сравнения отбирались двумя способами:

● административные регламенты одного ведомства, относящиеся к каждой из групп (для сравнения были отобраны административные регламенты, утвержденные приказами Минздравсоцразвития России, ФМС России; Минтранса России и ФНС России) — всего 29 регламентов;

● выбор для сравнения административных регламентов, относящихся к каждой из указанных групп, случайным образом — всего 75 регламентов, из них 30 регламентов относятся к первой группе, 22 — ко второй группе и 23 — к третьей группе *.

Проведенные оценки показали, что качество административных регламентов зависит от прохождения согласований с Минэкономразвития и одобрения Комиссией. Иными словами, и Минэкономразвития, и Комиссия положительно влияют на качество утвержденного проекта регламента.

Так качество регламентов, согласованных с Минэкономразвития, выше качества регламентов, утвержденных ведомствами самостоятельно, приблизительно на 0,8 балла, а качество регламента, одобренного Комиссией, выше качества регламентов, утвержденных ведомствами самостоятельно, приблизительно на 1,5 балла, что, учитывая фактически 6-балльную шкалу оценок, весьма существенно (см. табл. 3).

Таблица 3

Выборка	**Качество регламентов**		
	утвержденных ведомствами самостоятельно	**согласованных с Минэкономразвития России**	**одобренных Комиссией**
№ 1 «Сравнение регламентов одного ведомства», *справочно*:	**3,2**	**3,9**	**4,6**
для Минздравсоцразвития России	*3,2*	*3,3*	*4,0*
для Минтранса России	*3,2*	*4,4*	*4,6*
для ФМС России	*3,8*	*4,0*	*4,8*
для ФНС России	*2,8*	*3,9*	*5,0*
№ 2 «Случайный отбор»	**3,1**	**3,9**	**4,4**

Вторым способом, позволяющим оценить изменение качества проекта регламента в процессе утверждения, является его последовательная оценка на всех этапах согласования и одобрения проекта регламента.

В соответствии с упоминавшейся выше методикой проводилась оценка качества проекта одного и того же регламента последовательно на разных стадиях: оценка качества проекта регламента, внесен-

---

* Представляется, что данные, полученные в соответствии с оценками по второй выборке административных регламентов, более достоверные, поскольку, во-первых, выборка № 1 в случае с министерствами включает административные регламенты разных подведомственных федеральных органов исполнительной власти, а во-вторых, количество регламентов, включенных в выборку № 2, существенно больше.

ного в Рабочую группу; качества проекта регламента, внесенного в Комиссию и одобренного Комиссией, и качества регламента, зарегистрированного в Минюсте России. Таким образом, была проведена оценка 53 проектов утвержденных административных регламентов *.

Поскольку, как уже упоминалось выше, более 90% проектов регламентов рассматривается Комиссией только один раз, то в случае одобрения проекта регламента Комиссией, доработки по замечаниям Комиссии учитываются уже на следующей стадии — утверждении регламента приказом ведомства. Однако приказы ведомства по утверждению регламентов в первоначальном виде отсутствуют, а доступны только в редакции, зарегистрированной в Минюсте России. Таким образом, отследить изменение качества проекта регламента непосредственно по итогам заседания Комиссии достаточно сложно.

Проведенный анализ позволил на каждой стадии рассмотрения выявить следующие типичные недостатки, характерные для проектов административных регламентов.

Типичные недостатки проектов административных регламентов, внесенных в Рабочую группу, следующие:

1) отсутствие описания некоторых административных процедур, осуществляемых при предоставлении государственной услуги или исполнении государственной функции;

2) наличие замечаний по степени оптимизации исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги частного характера;

3) необходимость установления четких критериев принятия решений;

4) наличие замечаний по недостаточному вниманию к удобству получателей результатов исполнения государственной функции;

5) отсутствие в приложении к проекту регламента понятной блок-схемы, схематично описывающей исполнение государственной функции и предоставление государственной услуги;

6) отсутствие в приложении к проекту регламента необходимых форм документов.

Типичными недостатки проектов административных регламентов, внесенных в Комиссию, являются:

1) наличие замечаний по формам описания административных процедур;

2) наличие замечаний по степени оптимизации исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги частного характера;

3) необходимость установления четких критериев принятия решений;

4) наличие замечаний по недостаточному вниманию к удобству получателей результатов исполнения государственной функции;

5) отсутствие в приложении к проекту регламента необходимых форм документов.

Типичныме недостатки административных регламентов, зарегистрированных в Минюсте России:

1) наличие отсылок на положения нормативных правовых актов без раскрытия их содержания; исключение из текстов регламентов положений, приводящих текст проекта в соответствие с практикой исполнения государственной функции, но не упомянутых в наименовании функции;

2) не указывается должностное лицо, ответственное за выполнение действия;

3) необходимость установления четких критериев принятия решений, в том числе критериев определения стоимости предоставления результатов исполнения государственной функции, если соответствующие положения не закреплены в законодательстве;

4) наличие замечаний по недостаточному вниманию к удобству получателей результатов исполнения государственной функции, включая увеличенные сроки исполнения отдельных административных действий;

5) отсутствие в приложении к проекту регламента необходимых форм документов.

Анализ недостатков регламентов, зарегистрированных Минюстом России свидетельствует о том, что в рамках регламентации далеко не всегда текст проекта удается привести в соответствие с практикой исполнения государственной функции. С одной стороны, такой контроль является защитой от возникновения новых административных барьеров, с другой стороны, — не позволяет разрушить существующие барьеры (даже при желании федерального органа исполнительной власти и при поддержке Рабочей группы и Комиссии), оптимизировать исполнение административных процедур и провести существенное улучшение положения получателей результатов исполнения государственной функции.

---

* Для оценки были отобраны все административные регламенты, по которым документально можно отследить историю изменений на разных стадиях рассмотрения.

Таблица 4

Изменение качества проекта регламента (регламента)	На стадии рассмотрения Комиссией по сравнению со стадией рассмотрения на Рабочей группе (учет замечаний Комиссии)		На стадии доработки по итогам замечаний Комиссии и регистрации в Минюсте по сравнению со стадией рассмотрения на Комиссии	
Очевидное улучшение качества	21	40%	24	45,5%
Очевидное ухудшение качества	5	9%	5	9%
Сохранение качества приблизительно на том же уровне	27	51%	24	45,5%

Данная проблема становится еще более актуальной в связи с тем, что на уровне изменения нормативно-правовой базы более высокого уровня (как показано ниже) не удается решить проблемы упорядочения административных процедур и улучшения положения получателей результатов исполнения государственных функций.

В целом же, проведенный анализ показал, что приблизительно в 40—45% случаев качество проекта регламента по сравнению с предыдущей стадией рассмотрения улучшалось (см. табл. 4).

Между тем одновременно качество некоторых проектов регламентов на следующей стадии рассмотрения не изменялось или оказывалось даже ниже, чем на предыдущей. Частично это может быть объяснено тем, что в среднем около 1/4 (26%) замечаний Рабочей группы и 1/10 (9%) замечаний Комиссии не были учтены органом власти-разработчиком на последующих стадиях доработки административных регламентов.

5. Регламентация в контексте оптимизации нормативно-правовой базы более высокого уровня

Поскольку административный регламент является нормативно-правовым актом, который как минимум фиксирует порядок исполнения административных процедур, а как максимум предполагает оптимизацию порядка исполнения государственных функций и исполнения административных процедур, то разработка регламентов часто служит поводом для упорядочения практики исполнения государственных функций, приведению в порядок законодательства. Иными словами, разработка административных регламентов часто сопровождается подготовкой предложений по корректировке нормативно-правовой базы более высокого уровня.

Всего в процессе обследования было выявлено 107 проектов административных регламентов, по которым Рабочей группой или Комиссией было принято решение о корректировке нормативно-правовой базы (из них в 88 случаях решение было принято непосредственно Рабочей группой или Комиссией), однако только 19 из них (18%) было реализовано в дальнейшем. Фактически можно констатировать, что внедрение административных регламентов не поддерживается необходимым изменением нормативно-правовой базы более высокого уровня, что препятствует реализации целей административной реформы.

Данная проблема становится еще более актуальной в связи с тем, что на уровне регламента (как показано выше) не удается решить проблемы упорядочивания административных процедур и улучшения положения получателей результатов исполнения государственных функций.

Основные причины внесения изменений в действующие нормативные правовые акты в связи с разработкой и утверждением административных регламентов следующие:

1. Действующие нормативные правовые акты, регулирующие исполнение регламентируемой функции, устарели, что не позволяет осуществить на их основе подготовку проекта регламента, соответ-

ствующего задачам административной реформы, включая оптимизацию административных процедур и сокращение перечня документов, представляемых заявителем.

2. Выявление федеральным органом исполнительной власти-разработчиком пробелов в правовом регулировании, которые с соответствии с действующим законодательством не могут быть устранены разработчиком.

3. В связи с утверждением административного регламента исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг иные правовые акты федеральных органов исполнительной власти или их отдельные положения по вопросам, затрагиваемым соответствующим регламентом, подлежат признанию утратившими силу; в том числе в связи с дублированием положений административного регламента.

Основными причинами, по которым проекты нормативных правовых актов, поддержанных или предложенных Рабочей группой или Комиссией, не были реализованы, являются следующие:

1) несоблюдение установленных планом заседаний Комиссии сроков подготовки и внесения в Комиссию проектов нормативных правовых актов;

2) участники обсуждения изменений нормативных правовых актов, вносимых при утверждении административного регламента, не направили в адрес разработчиков проектов нормативных правовых актов высказанные замечания и предложения в письменной форме;

3) некачественная доработка проектов нормативных правовых актов, учитывающих замечания и предложения Минэкономразвития России, а также состоявшееся обсуждение;

4) деактуализация проектов нормативных правовых актов.

6. Ресурсное обеспечение исполнения административных регламентов

Одним из важнейших условий реализации потенциала разработанных административных регламентов является соответствие в реальной деятельности органов исполнительной власти требованиям, зафиксированным в административных регламентах, наличию адекватного ресурсного обеспечения внедрения административных регламентов, особенно если предполагается повышение качества исполнения регламентируемой государственной функции.

Между тем в большинстве случаев при разработке проекта административного регламента расчеты по изменению ресурсного обеспечения внедрения либо не ведутся вообще, либо заранее предполагается, что дополнительные ресурсы на исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги) не будут выделены.

Так, среди 241 утвержденного административного регламента при первом предоставлении проекта административного регламента в Минэкономразвития России сведения об оценке объема средств, необходимых для внедрения регламента, были представлено только для пяти проектов административных регламентов. В пояснительных записках для 13 регламентов имеется информация о наличии потребности в дополнительном финансировании из средств федерального бюджета, при этом для 12 регламентов (более 90%) отмечается отсутствие необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях.

В качестве основных проблем расчета, необходимого для внедрения регламента ресурсного обеспечения, большинство ведомств отмечает отсутствие точных данных о текущей степени соответствия деятельности органа исполнительной власти требованиям, зафиксированным в административном регламенте (данная проблема особенно актуальна для органов исполнительной власти со значительным количеством территориальных подразделений).

Как показывает практика, основной статьей расходов на внедрение административного регламента является переоборудование мест приема в территориальных органах. При этом те или иные элементы требований к местам приема граждан зафиксированы приблизительно в 36% утвержденных регламентов (а в 8% предусмотрены требования к оборудованию территории, прилегающей к месторасположению помещения, для предоставления государственной услуги).

В связи с вышесказанным представляется необходимым включение и неукоснительное соблюдение обязательного требования по предоставлению в комплекте документов с проектом регламента све-

дений о финансово-экономическом обосновании его внедрения. В качестве эффективного инструмента оформления указанных расчетов может рассматриваться ведомственная целевая программа по внедрению административных регламентов.

7. Регламентация деятельности привлекаемых ведомствами к исполнению государственной функции подведомственных и иных организаций

В ходе проведенного анализа утвержденных административных регламентов было выявлено 52 случая привлечения ведомством к исполнению государственных функций сторонних (формально) независимых организаций и 26 случаев привлечения подведомственных организаций. Набор функций, исполняемых этими организациями чрезвычайно широк — от проведения экспертизы, результаты которой являются главным основанием для принятия решения в рамках исполнения государственной функции, до технического оформления и выполнения вспомогательных процедур (например, изготовление лицензии на бланке).

Основной вывод, который может быть сделан по результатам анализа состоит в том, что участие учреждений и организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, а также независимых экспертов и экспертных организаций в исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг во многих случаях регулируется административными регламентами недостаточно четко:

- практически во всех случаях, когда на подведомственные организации возлагается информационное и технологическое обеспечение исполнения государственной функции, не устанавливается порядок и процедура выполнения этих полномочий соответствующим административным регламентом;
- во многих административных регламентах необходимость проведения экспертиз (исследований и испытаний) рассматривается в качестве основания увеличения срока исполнения государственной функции в целом или отдельных ее процедур. Однако при этом не указывается, какие именно экспертизы (исследования, испытания) должны быть проведены, кем и в каком порядке. В ряде случаев не указывается, кто именно принимает решение проведения таких экспертиз;
- практически ни в одном регламенте, предусматривающем участие независимых экспертов и экспертных организаций, не определена сфера их компетенции;
- административными регламентами не предусматривается возможность информирования и консультированиях заинтересованных лиц представителями (сотрудниками) соответствующих организаций;
- в некоторых случаях привлечение организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, к исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг представляется неоправданным и нормативными правовыми актами российского законодательства не предусматривается;
- в отдельных случаях нечеткое определение функций и полномочий подведомственных федеральному органу исполнительной власти учреждений и организаций, а также экспертов и экспертных организаций обусловлено некорректным определением государственной функции, порядок осуществления которой устанавливается соответствующим регламентом.

Таким образом, существенными направлениями корректировки административных регламентов, которая будет способствовать повышению их эффективности, должны стать:

- четкое разграничение полномочий при исполнении соответствующих государственных функций между сотрудниками федеральных органов исполнительной власти и подведомственными им организациями или независимыми экспертами и экспертными организациями;
- определение сферы компетенции экспертов и экспертных организаций, которые могут привлекаться к исполнению соответствующей государственной функции (оказанию государственной услуги);

● детальная регламентация порядка действий организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, а также независимых экспертов и экспертных организаций в ходе выполнения соответствующих государственных функций (предоставления государственных услуг);

● установление порядка взаимодействия работников указанных организаций и независимых экспертов с федеральными органами исполнительной власти;

● в некоторых случаях требуется легитимизация участия организаций и учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

8. Объединение и разделение административных регламентов. Межведомственные регламенты

В настоящий момент общим принципом разработки административных регламентов является соотношение «одна функция из Положения о ведомстве» — «один административный регламент». Однако можно предположить, что в силу достаточно неоднозначных условий формирования текстов Положений о ведомстве такое соотношение не всегда соответствует логике административно-управленческих процессов. Действительно, в Положении часто указываются функции, перешедшие из предыдущей редакции, наименование которых устарело и не отражает реально исполняемых действий. Разделение и объединение функций в Положении часто сделано искусственно и строится, исходя не из логики осуществляемых действий, а в некоторых случаях для повышения «значимости» органа власти или на основе синтаксических соображений. В результате, либо единый по логике процесс оказывается «разбросан» по нескольким регламентам, либо в одном регламенте описано несколько логически обособленных процессов с разными основаниями для исполнения, результатами и административными действиями.

В данном разделе исследования обозначенная выше проблема была рассмотрена с точки зрения принятия Комиссией решений об объединении или разделении проектов административных регламентов.

В рамках анализа было выявлено 11 случаев объединения административных регламентов, в том числе в пяти из них была предусмотрена разработка совместного административного регламента по реализации одного государственного полномочия государственными функциями нескольких ведомств.

При принятии решения об объединении проектов могут приниматься во внимание следующие критерии:

1) исполнение нескольких, как правило, последовательных государственный функций одним подразделением — общий субъект регулирования;

2) общая правовая основа исполнения государственных функций (в некоторых случаях осуществление нескольких функций предусматривается общими нормативными правовыми актами, например ведение реестра и выдача выписок из него, и в этом случае разработка отдельных регламентов также нецелесообразна);

3) идентичность административных процедур, осуществляемых в отношении разных, но схожих между собой объектов, одним ведомством.

Частным случаем объединения административных регламентов является разработка совместного административного регламента по реализации одного государственного полномочия путем исполнения государственных функций несколькими ведомствами. В настоящий момент зарегистрировано два таких регламента и еще три находятся на стадии разработки. При разработке совместных административных регламентов необходимо учитывать несколько моментов.

1. С точки зрения удобства заявителя требуется:

● внедрение принципа одного окна в регламентацию предоставления услуг несколькими федеральными органами исполнительной власти;

● четкое разграничение предметов деятельности каждого федерального органа исполнительной власти в рамках исполнения государственной функции;

● указание на подведомственность дел по каждой административной процедуре федеральному органу исполнительной власти непосредственно в тексте совместного регламента.

2. С точки зрения сроков исполнения административных процедур необходимы:

● регламентация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти на каждой стадии исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги;

● установление предельных сроков на совершение каждого действия каждым федеральным органом исполнительной власти;

● строгое соответствие сроков совместных административных регламентов срокам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

3. С точки зрения оптимальности административных процедур представляется необходимым:

● чтобы административное усмотрение было сосредоточено в компетенции головного федерального органа исполнительной власти, а иные федеральные органы исполнительной власти лишь содействовали исполнению в рамках своей компетенции; формы и сроки такого содействия четко регламентируются.

4. С точки зрения сроков разработки и внедрения административных регламентов целесообразны:

● четкая регламентация порядка разработки и утверждения административных регламентов, в том числе проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов каждым федеральным органом исполнительной власти в специальном ведомственном нормативном правовом акте;

● выделения в соответствующем ведомственном нормативном правовом акте раздела о совместных административных регламентах;

● выделения раздела о мониторинге результатов внедрения административных регламентов.

Также в процессе регламентации было принято решение о разделении четырех административных регламентов на несколько.

При принятии решения о разделении проектов регламентов могут приниматься во внимание следующие критерии:

1) различная правовая основа процессов, описанных в одном регламенте, например законодательство о защите прав потребителей и санитарное законодательство;

2) разные субъекты регулирования, поскольку в некоторых случаях функции, объединенные в одном регламенте, реализуются различными структурными подразделениями ведомств с применением различных процедур;

3) различные объекты регулирования, поскольку в некоторых случаях функции, объединенные в одном регламенте, реализуются по отношению к различным субъектам с применением различных процедур;

4) разделение государственных функций от государственных услуг (в случаях, где это не противоречит критериям объединения);

5) разная природа регламентируемых функций, например нецелесообразно объединять в одном тексте регламентацию функций различной правовой природы: регистрация, лицензирование, сертификация, контроль и надзор и т.д.;

Следует отметить, что в каждом из случаев необходимо взвешенно подходить к соотношению критериев объединения и разделения административных регламентов, рассматривая их в комплексе.

9. Правовое сопровождение процесса разработки регламентов на уровне ведомства

По предмету регулирования можно выделить пять основных направлений принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере подготовки, принятия и внедрения административных регламентов:

1) приказы (распоряжения) об организации работ по проведению административной реформы, реализации Концепции административной реформы, в которых определяется план-график разработки и внедрения административных регламентов, отдельные аспекты их разработки и внедрении (такие акты приняты более чем 34 ведомствами);

2) приказы о непосредственной организации разработки административных регламентов (такие акты приняты четырьмя ведомствами);

3) приказы, отдельно регулирующие вопросы организации экспертизы проектов административных регламентов (такие акты приняты семью ведомствами);

4) приказы и распоряжения об утверждении планов-графиков разработки административных регламентов, в том числе перехода к электронным регламентам (акты приняты четырьмя ведомствами);

5) рекомендательные правовые акты, способствующие внедрению административных регламентов (такие акты приняты двумя ведомствами).

В целом следует дать положительную оценку практике принятия специальных нормативных правовых актов (приказов, утверждающих порядок организации разработки проектов административных регламентов), позволяющих четче выявить недостатки регулирования соответствующих отношений, уделить внимание процедурным аспектам. В то же время одновременно следует отметить ограниченность практики правового сопровождения процессов регламентации на ведомственном уровне. Принятие актов первой группы большим количеством ведомств, связано с обязательностью их разработки для получения средств в рамках конкурсного отбора проектов и программ федеральных органов исполнительной власти по проведению административной реформы.

С одной стороны, уже разработано и утверждено большое количество регламентов, причем в некоторых ведомствах уже утверждены или находятся в стадии согласования (т.е. разработаны) административные регламенты исполнения практически всех государственных функций. В этих условиях необходимость отдельного правового оформления процедур разработки и независимой экспертизы проектов регламентов не очевидна.

С другой стороны, разработаны административные регламенты исполнения не всех государственных функций, и дальнейший процесс должен быть связан с контролем за исполнением административных регламентов и их корректировкой.

Проблемы контроля за исполнением административных регламентов рассмотрены ниже, а в данном разделе рассмотрены следующие предложения по совершенствованию правового обеспечения разработки и утверждения административных регламентов.

Организация разработки и экспертизы проектов административных регламентов, в том числе независимой экспертизы, может быть реализована по двум сценариям: либо принятие специального ведомственного нормативного правового акта по вопросу разработки и утверждения административных регламентов и специального ведомственного нормативного правового акта по вопросу проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов, либо объединение двух предметов регулирования (организация разработки проектов административных регламентов и проведение независимой экспертизы проектов административных регламентов).

В целях совершенствования регулирования проведения независимой экспертизы административных регламентов необходимо закрепить в законодательстве следующие положения:

- четко определить категорию «независимая экспертиза» как вневедомственную экспертизу и четко сформулировать требования к экспертам — физическим лицам, проводящим экспертизу проекта административного регламента, в том числе и к мерам их ответственности;
- унифицировать требования к подготовке экспертных заключений и пояснительных записок к вносимым проектам административных регламентов;
- обязательно указать в ведомственном нормативном правовом акте раздел интернет-сайта, где должен располагаться проект административного регламента, описание алгоритма его поиска; четко определить формат текста проекта административного регламента (на практике, это, как правило, формат PDF-файл). В перспективе возможно закрепление практики организации предварительного обсуждения проекта регламента в рамках открытого форума в сети Интернет (в частности, Россвязьнадзора) в качестве обязательного требования;
- закрепить в ведомственном нормативном правовом акте как минимум два способа предоставления экспертного заключения: почтовым отправлением либо курьерским способом, а также необходимость направления электронной копии экспертного заключения разработчику административного регламента по электронной почте;
- обеспечить обязательность приложения к ведомственному нормативному правовому акту образцов экспертного заключения и справки об учете замечаний заинтересованных организаций по проекту административного регламента.

10. Текущая практика контроля за исполнением государственных функций в рамках внедрения административных регламентов

В настоящий момент нормативно-правовые акты, посвященные контролю за исполнением государственных функций, по которым приняты административные регламенты, присутствуют у 12 ведомств (из тех, что предоставили материалы по запросу Минэкономразвития России). Кроме того, в 154 административных регламентах (из 241 зарегистрированного в Минюсте) в соответствии с Порядком разработки административных регламентов включены специальные разделы, посвященные контролю за исполнением государственной функции.

Названными актами фрагментарно предусматривается проведение следующих мероприятий:

● разработка и утверждение планов мероприятий по внедрению регламента;

● определение работников, непосредственно отвечающих за реализацию мероприятий по внедрению регламента;

● закрепление персональной ответственности должностных лиц за выполнение административных действий, предусмотренных регламентом;

● тиражирование регламента и доведение до работников;

● размещение на стендах и на официальных сайтах текста регламента;

● оборудование присутственных мест;

● проведение семинаров-совещаний с работниками по внедрению регламента;

● обучение работников территориальных органов по практическому применению регламента;

● внесение изменений в штатное расписание, документы организационного характера, должностные регламенты и должностные инструкции работников;

● информационное сопровождение мероприятий по внедрению регламента;

информирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о порядке исполнения государственных функций в соответствии с регламентом;

● освещение в местных СМИ содержания регламента в форме проведения пресс-конференций, распространения пресс-релизов, публикаций и выступлений;

● опубликование сведений, касающихся исполнения государственной функции, один раз в квартал на официальном сайте в сети Интернет;

● консультирование по телефонам по вопросам, касающимся осуществления административных процедур, предусмотренных соответствующим регламентом;

● ежемесячное представление в подразделение, на которое возложен контроль, сведений о реализации мероприятий по внедрению регламента;

● нормативное обеспечение исполнения функций (оказания услуг) в соответствии с регламентом;

● обеспечение ведения реестров, предусмотренных регламентом;

● пилотное внедрение исполнения государственной функции в соответствии с регламентом;

● тестирование и внедрение электронных систем и баз данных;

● проведение анализа практики применения регламента с подготовкой, при необходимости, предложений по внесению изменений (дополнений) в регламент.

Проведенный анализ выявил следующие элементы процедур контроля за исполнением административных регламентов:

● определение должностных лиц, ответственных за осуществление контроля за исполнением административного регламента и их обязанностей;

● установление форм и видов контроля за исполнением административного регламента;

● регламентация порядка организации проверок полноты и качества исполнения государственной функции;

● закрепление ответственности за осуществление определенных административных действий.

Типичным недостатком разработки разделов административных регламентов, посвященных контролю за исполнением государственных функций, является недостаточность положений, характеризующих требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции (предостав-

лением государственной услуги) со стороны граждан, их объединений и организаций. Для устранения отмеченного недостатка считаем целесообразным при оценке проектов административных регламентов обращать внимание на наличие/отсутствие положений, характеризующих требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги) со стороны граждан, их объединений и организаций.

Основным отличием процедур контроля за исполнением административных регламентов от контроля за исполнением других государственных функций, административные регламенты исполнения которых не утверждены, является:

- открытость контрольных процедур, предусмотренных административными регламентами, для заявителей;
- установление форм и видов контрольной деятельности;
- регламентация порядка организации проверок полноты и качества исполнения государственной функции. Контроль за полнотой и качеством исполнения государственной функции обычно включает в себя проведение проверок, выявление и устранение нарушений прав заявителей, рассмотрение, принятие решений и подготовку ответов на обращения заявителей, содержащих жалобы на действия (бездействие) должностных лиц органа государственной власти.

Кроме того, рядом административных регламентов предусмотрена возможность проведения проверок по конкретному обращению заявителя.

РАЗДЕЛ III
Результаты внедрения административных регламентов на основе анализа мнений государственных служащих, участвующих в их исполнении

Цель настоящего исследования — оценка государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, результатов внедрения и исполнения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Задача исследования состоит в изучении и обобщении мнения государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, опыта исполнения административных регламентов по широкому кругу вопросов, характеризующих применение в федеральных органах исполнительной власти административных регламентов, по осуществляемым этими органами государственным функциям.

Мнение государственных служащих о ходе внедрения административных регламентов исследуется двумя методами: проведением обсуждений с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или в предоставлении государственных услуг, и на основании результатов опроса с помощью анонимного анкетирования этой же категории государственных служащих.

Центральный вопрос обсуждения — выявление мнения государственных служащих о результатах практического применения административных регламентов, о влиянии внедрения регламентов на процесс исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг, регулируемых рассматриваемыми административными регламентами, о направлениях совершенствования дальнейшей работы по регламентации деятельности государственных органов, а также предложения по внесению изменений, как в исполняемые ими административные регламенты, так и в нормативные правовые акты, регулирующие разработку и принятие этих регламентов.

Обсуждение с государственными служащими процесса внедрения административных регламентов нацелено на получение информации и оценки уровня практической реализации содержащихся в административных регламентах мер по обеспечению и совершенствованию организации исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг, по состоянию ресурсного обеспечения исполняемых административных регламентов, включая финансовые, кадровые и материально-технические ресурсы, оборудованию мест приема посетителей, доступности в получении требуемой услуги или информации о ее предоставлении, по организации и осуществлению контроля за ходом исполнения административных регламентов и другие вопросы по их исполнению.

Исследование оценки государственными служащими процесса внедрения административных регламентов включает в себя также анализ результатов опросов государственных служащих, проводимых как в процессе обсуждений и на основании анкет, заполняемых их участниками, так и специального опроса государственных служащих территориальных органов федеральных органах исполнительной власти.

1. Организация и результаты обсуждения с государственными служащими административных регламентов

1.1. Организация и проведение обсуждений с государственными служащими

В рамках исследования и анализа внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг предусмотрено обсуждение с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, процесса внедрения и исполнения административных регламентов государственных функций или государственных услуг, возложенных на соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Обсуждения нацелены на получение оценки государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, результатов внедрения и применения административных регламентов, на анализ мнения исполнителей о влиянии внедрения регламентов на процессы предоставления государственных услуг или исполнения государственных функций, о влиянии регламентации осуществляемых административных действий на эффективность работы, как органа власти в целом, так и самих государственных служащих при исполнении административных регламентов, а также на обобщение высказанных в процессе обсуждения государственными служащими предложений по совершенствованию исполняемых ими административных регламентов и нормативных правовых актов, регулирующих разработку и утверждение административных регламентов.

Анализу результатов внедрения административных регламентов предшествовал подготовительный этап, который должен был обеспечить необходимую эффективность и результативность проведения обсуждения.

Подготовительный этап включил в себя комплекс мероприятий, состоящий из отбора административных регламентов для анализа хода их внедрения; разработки графика обсуждений с государственными служащими; информирования федеральных органов власти, административные регламенты которых были отобраны для обсуждения; согласования с федеральными органами исполнительной власти списков работников центрального аппарата и территориальных органов, участвующих в обсуждении административных регламентов, а также формы проведения и организации обсуждения и опроса.

На подготовительном этапе работ по организации проведения обсуждений с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные функции (предоставляющими государственные услуги), было отобрано 70 административных регламентов 30 федеральных органов исполнительной власти по исполнению государственных функций или по предоставлению государственных услуг.

Следующим шагом подготовительного этапа была разработка графика обсуждений процесса внедрения отобранных административных регламентов.

График был составлен в соответствии с общим планом исследования и предусматривал обсуждение в период с 18 августа по 31 октября 2008 г. результатов исполнения регламентов с представителями центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, административные регламенты которых были отобраны для обсуждения.

Подготовленным графиком на проведение обсуждения одного административного регламента отводилось не менее двух часов, при этом в течение одного рабочего дня предусматривалось максимально обсуждать четыре административных регламента.

Графиком также предусматривалось в период с 18 августа по 1 сентября текущего года обсуждение тех административных регламентов, в исполнении которых принимают участие только государственные служащие центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Это позволяло предусмотреть для органов власти дополнительное время для организации приглашения и обеспечения присутствия на обсуждениях представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Согласованный график обсуждений представлен в Приложении 1.

Для организации запланированных мероприятий Департамент государственного управления и местного самоуправления Правительства Российской Федерации направил в федеральные органы исполнительной власти, административные регламенты которых были отобраны для проведения обсуждений, письмо об оказании содействия Государственному университету — Высшей школе экономики в проведении мероприятий по обсуждению с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные функции (предоставляющими государственные услуги), процесса внедрения административных регламентов согласно разработанному графику.

Из 30 федеральных органов исполнительной власти, которым было разослано письмо Департамента государственного управления и местного самоуправления Правительства Российской Федерации, ответственные организаторы 27 федеральных органов исполнительной власти подтвердили участие непосредственных исполнителей в обсуждении процесса внедрения отобранных административных регламентов.

Вместе с тем государственные служащие ряда федеральных органов исполнительной власти, непосредственно участвующие в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, не приняли участие в обсуждении процесса внедрения административных регламентов. В результате пять следующих административных регламентов не были обсуждены в ходе исследования:

- административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности (государственная функция передана в Министерство юстиции Российской Федерации);
- административный регламент Федерального дорожного агентства по предоставлению государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;
- административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра (Федеральное агентство лесного хозяйства);
- административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;
- административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы.

Таким образом, в обсуждении с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), процесс внедрения административных регламентов приняли участие государственные служащие центральных аппаратов и территориальных органов 27 федеральных органов исполнительной власти, исполняющие 65 административных регламентов, в том числе 46 административных регламентов исполнения государственных функций и 19 административных регламентов предоставления государственных услуг.

Распределение отобранных административных регламентов, включенных в график обсуждения с государственными служащими, по органам власти в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями приведено в нижеследующей таблице.

Таблица 1

Органы власти	**Административные регламенты**		
	всего	**предоставления государственных услуг**	**исполнения государственных функций**
Федеральные министерства	4	1	3
Федеральные агентства	13	6	7
Федеральные службы	48	12	36
Всего	65	19	46

Распределение отобранных административных регламентов по органам власти показывает, что почти 3/4 (или 74%) всех рассматриваемых в данном исследовании административных регламентов исполняются федеральными службами, и только 1/5 часть (или 20%) — федеральными агентствами, а административные регламенты федеральных министерств присутствуют в анализе всего четырех регламентов. Это объясняется тем, что среди отобранных для мониторинга административных регламентов количество регламентов по исполнению государственных функций оказалось в 2,4 раза больше, чем административных регламентов предоставления государственных услуг.

Дифференциация распределения между органами власти административных регламентов по исполнению государственных функций еще существеннее. На долю этих административных регламентов, исполняемых федеральными службами, приходится 78%, а на долю федеральных агентств — 15% от общего числа, что в полной мере соответствует характеру функций, исполняемых этими органами власти.

Административные регламенты по предоставлению государственных услуг, исполняемые федеральными службами и федеральными агентствами, распределены более равномерно — их доля в общем числе административных регламентов составляет соответственно 63 и 32%, но и в этом случае подавляющая часть административных регламентов по предоставлению государственных услуг приходится на федеральные службы.

В обсуждении административных регламентов с государственными служащими, непосредственно участвующими в их исполнении, федеральные органы исполнительной власти представлены следующим числом административных регламентов:

- восемью регламентами — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и Федеральная миграционная служба;
- семью регламентами — Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;
- пятью регламентами — Федеральная служба по труду и занятости;
- четырьмя регламентами — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральная налоговая служба;
- тремя регламентами — Федеральная антимонопольная служба;
- двумя регламентами — Федеральная регистрационная служба, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федеральная служба по тарифам;
- одним регламентом — 15 федеральных органов исполнительной власти, в том числе четыре федеральных министерства, шесть федеральных агентств и пять федеральных служб.

При подготовке к проведению обсуждений с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), был разработан сценарий проведения обсуждений.

Темы и вопросы, включенные в сценарий обсуждений, разработаны на основе Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов (предоставления государственных услуг), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 г. № 679 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.2007 г. № 813).

Сценарий обсуждений нацелен на анализ процесса внедрения административных регламентов на основе оценки государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг, результатов исполнения административных регламентов; воздействия регламентации административных действий на эффективность работы самих государственных служащих и органов власти в целом; на оценку проблем организационного и ресурсного обеспечения процесса внедрения административных регламентов. Задача обсуждения состоит также в анализе предложений государственных служащих по совершенствованию административных регламентов и нормативных правовых актов, регулирующих разработку, внедрение и исполнение административных регламентов.

С учетом указанных выше целей и задач был подготовлен нижеследующий перечень тем и вопросов для обсуждения с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг).

1. Общая оценка государственными служащими результатов внедрения административного регламента. Выявление позитивных и негативных изменений в работе государственных служащих по результатам исполнения административных регламентов.

2. Блок статистических вопросов: численность структурных подразделений органов власти и число работников в них, исполняющих административные регламенты; число обращений и отклоненных запросов заявителей по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг; число жалоб заявителей и судебных разбирательств, связанных с исполнением административных регламентов. Отдельно задается вопрос о платности исполнения государственной функции (предоставлении государственной услуги).

3. Блок вопросов по административным действиям, исполняемых в рамках административного регламента. Мнения государственных служащих о наличии избыточных, неучтенных или неисполняемых административных действий в регламенте. Оценка государственными служащими полноты и корректности описания всех административных действий, а также оснований для отказа в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

4. Блок вопросов о совершенствовании административных регламентов и нормативных правовых актов, регламентирующих исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги). Предложения государственных служащих по результатам внедрения и исполнения административных регламентов о совершенствовании административных регламентов, нормативных правовых актов, на основании которых разработаны административные регламенты, а также законодательства, регулирующего исполняемые государственные функции (предоставляемые государственные услуги).

5. Блок вопросов о соблюдении сроков исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Оценка государственными служащими соблюдения сроков, а также соответствия фактических сроков исполнения административных регламентов и отдельных административных действий нормам, установленным в административных регламентах.

6. Блок вопросов, посвященных документообороту. Оценка государственными служащими объема и характера документооборота при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), а также их изменения в результате внедрения административных регламентов. Мнение государственных служащих о достаточности или избыточности перечня документов, которые необходимо представить заявителю для получения результатов исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги).

7. Блок вопросов о характере и проблемах взаимодействия государственных служащих при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг). Выявление мнения государственных служащих об упрощении и содержательном изменении взаимодействия с заявителями, а также их оценка необходимости и эффективности взаимодействия исполнителей с должностными лицами других структурных подразделений, заинтересованных органов исполнительной власти, подведомственных организаций в процессе исполнения административных регламентов.

8. Блок вопросов по организации процесса исполнения административных регламентов. Оценка государственными служащими соответствия организации и оформления мест приема заявителей и графика их работы требованиям, установленным административными регламентами. Мнения государственных служащих о полноте и качестве организации информирования заявителей о процессе исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

9. Блок вопросов о применении информационных технологий. Оценка государственными служащими использования информационных технологий в работе при исполнении административного регламента и их мнение о возможностях и необходимости применения и дальнейшего развития информационных технологий при регламентации исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

10. Блок вопросов, посвященных процедурам контроля за реализацией административного регламента. Оценка государственными служащими действующих систем контроля за исполнением государственных функций (предоставлением государственных услуг) и ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в рамках реализации административного регламента.

11. Блок вопросов о ресурсном обеспечении внедрения административного регламента. Оценка государственными служащими достаточности для реализации административных регламентов имеющихся финансовых, технических и кадровых ресурсов.

С целью обработки и систематизации результатов проведения обсуждений с государственными служащими была разработана форма протоколов, в которую, в процессе обсуждений и по их результатам, заносятся основные оценки и предложения государственных служащих по каждому блоку обсуждаемых вопросов. Форма протокола представлена в Приложении 2.

Место и порядок проведения обсуждения с государственными служащими процесса внедрения административных регламентов были указаны в графике обсуждений, направленном в федеральные органы исполнительной власти вместе с информационным письмом. В дальнейшем график обсуждений уточнялся по согласованию с ответственными организаторами в федеральных органах исполнительной власти. При этом определялись государственные служащие, исполняющие регламентируемые функции в центральном аппарате и территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, для участия в обсуждении процесса внедрения административных регламентов, а также дата, время и место обсуждения.

В соответствии с подготовленным графиком в период с 18 августа по 29 октября 2008 г. состоялось 52 обсуждения с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные функции (предоставляющие государственные услуги), на которых были рассмотрены 65 административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) 27 федеральных органов исполнительной власти, что составило 93% от отобранных для обсуждения с представителям центральных аппаратов и территориальных органов исполнительной власти административных регламентов.

На 43 встречах обсуждался только один административный регламент и на девяти встречах — более одного административного регламента (от двух до пяти административных регламентов). Практика показала, что при проведении комплексных обсуждений, посвященных четырем—пяти административным регламентам, возможно было детально обсудить два административных регламента и лишь в общих чертах проблематику исполнения оставшихся двух—трех административных регламентов.

Как и было запланировано, большая часть обсуждений проводилась в Государственном университете — Высшей школе экономики. Всего было проведено 47 обсуждений административных регламентов, из них девять обсуждений — с участием исполнителей из территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. На встречах было рассмотрено 50 административных регламентов исполнения государственных функций (или предоставления государственных услуг).

В рамках мониторинга внедрения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) проводились выездные обсуждения административных регламентов в федеральных органах исполнительной власти.

Выездные обсуждения состоялись:

- в Министерстве экономического развития Российской Федерации с исполнителями центрального аппарата обсуждался регламент исполнения государственной функции;
- в Федеральном агентстве связи с исполнителями центрального аппарата обсуждался регламент предоставления государственной услуги;
- Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека было организовано обсуждение четырех административных регламентов исполнения государственной функции с участием исполнителей из центрального аппарата и территориальных органов службы;
- Федеральная служба по труду и занятости организовала обсуждение пяти административных регламентов предоставления государственных услуг с участием исполнителей из центрального аппарата и территориальных органов службы.

Сотрудники Государственного университета — Высшей школы экономики, участвующие в исследовании процесса внедрения административных регламентов, приняли участие во Всероссийском семинаре-совещании «Реализация административных регламентов ФМС России в сфере паспортной работы и регистрационного учета населения, повышение качества и доступности государственных услуг, эффективности исполнения государственных функций», проводившемся Федеральной миграционной службой в г. Казань, в рамках которого состоялось обсуждение четырех административных регламентов Федеральной миграционной службы с исполнителями территориальных органов.

В целом, на выездных мероприятиях было рассмотрено 15 административных регламентов, что составило 23% от общего числа обсужденных административных регламентов.

Наибольший интерес для анализа представляет обсуждение процесса внедрения административных регламентов с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные

функции (предоставляющими государственные услуги), в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. Во-первых, вследствие того, что они являются «чистыми исполнителями» и участия в разработке административных регламентов не принимали, и, следовательно, у них нет стремления сохранения «лица или чести мундира», во-вторых, они высказывают весь спектр проблем, которые связаны с процессом внедрения административных регламентов, возникающих как вследствие различного уровня развития регионов, так и в результате организационных проблем внедрения административных регламентов.

Представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти приняли участие в обсуждении 22 административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), что составило 44% от общего количества обсужденных административных регламентов, исполняемых как центральным аппаратом, так и территориальными органами исполнительной власти.

На обсуждениях с участием представителей территориальных органов исполнительной власти принимали участие от двух до тридцати одного государственного служащего территориальных органов исполнительной власти. Представительство территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, государственные служащие которых участвовали в обсуждении, представлено в табл. 2 и определялось характером исполняемых государственных функций (предоставляемых государственных услуг), на которые разработаны обсуждаемые административные регламенты, а также возможностями (включая финансовые) федеральных органов исполнительной власти по организации приглашения государственных служащих для участия в обсуждении.

Таким образом, в процессе внедрения мониторинга административных регламентов, в обсуждении результатов применения регламентов с непосредственными исполнителями государственных функций или государственных услуг приняли участие государственные служащие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти из 35 субъектов Российской Федерации из семи федеральных округов Российской Федерации.

Таблица 2

Федеральные органы власти — исполнители административных регламентов	**Число обсуждаемых административных регламентов (АР)**	**Представительство территориальных органов по административному делению при обсуждении административных регламентов**
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	2 АР по исполнению государственных функций	Иркутская область
Федеральное агентство по недропользованию	1 АР по исполнению государственной функции	Центральный федеральный округ
Министерство внутренних дел Российской Федерации	1 АР по исполнению государственной функции	Г. Москва
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	4 АР по исполнению государственных функций	Республика Татарстан; Приморский край; Московская и Саратовская области; г. Москва
Федеральная регистрационная служба	1 АР по исполнению государственной функции	Республика Татарстан; Краснодарский и Приморский края; Белгородская, Волгоградская, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Новосибирская, Ростовская, Саратовская и Челябинская области; г. Москва, г. Санкт-Петербург

Окончание табл. 2

Федеральные органы власти — исполнители административных регламентов	Число обсуждаемых административных регламентов (АР)	Представительство территориальных органов по административному делению при обсуждении административных регламентов
Федеральная служба исполнения наказаний	1 АР по исполнению государственной функции	Сибирский федеральный округ; Республика Татарстан; Пермский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края; Архангельская, Иркутская, Ленинградская, Липецкая, Ростовская, Свердловская и Челябинская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург
Федеральная миграционная служба	1 АР по исполнению государственной функции; 2 административных регламента по предоставлению государственных услуг	Республики Башкортостан, Коми, Татарстан, Хакасия; Ставропольский и Хабаровский края; Владимирская, Волгоградская, Иркутская, Кировская, Московская, Новгородская, Свердловская и Челябинская области
Федеральная служба по труду и занятости	5 АР по исполнению государственных функций	Ставропольский край; Белгородская, Вологодская, Ивановская, Кировская, Московская, Мурманская, Смоленская, Тверская и Ярославская области
Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	1 АР по исполнению государственной функции	Северо-Западный, Сибирский, Дальневосточный, Южный, Центральный федеральные округа; Республика Татарстан; Пермский край; Амурская, Саратовская и Челябинская области; г. Москва
Федеральная служба исполнения наказаний	1 АР по исполнению государственной функции	Г. Москва, г. Санкт-Петербург
Федеральное медико-биологическое агентство	1 АР по исполнению государственной функции	19 межрегиональных и региональных управлений агентства
Федеральная налоговая служба	1 АР по исполнению государственной функции	Республика Татарстан; Краснодарский, Красноярский и Пермский края; Волгоградская, Владимирская, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Саратовская, Тульская и Челябинская области; г. Москва, г. Санкт-Петербург
Всего	22 АР	

Всего в обсуждениях с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные функции (предоставляющими государственные услуги), приняли участие 253 человека, в том числе 93 исполнителя из центрального аппарата и 160 исполнителей из территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В среднем на обсуждении одного административного регламента присутствовали 4 человека.

В обсуждении принимали участие руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти и их заместители, и руководители территориальных органов и их заместители, на которых возложено исполнение административных регламентов, а также государственные служащие этих структурных подразделений, непосредственно исполняющие административные регламенты этих органов.

Результаты обсуждения процесса внедрения административных регламентов с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), фиксировались и оформлялись следующими документами.

1. Стенограммами процесса 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 процесса внедрения административных регламентов.

3. Анкетами опроса государственных служащих, заполняемыми участниками обсуждений.

4. Предложениями федеральных органов исполнительной власти, подготовленными по результатам внедрения и исполнения административных регламентов (по согласованию).

Процесс исследования по результатам обсуждения с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), процесса внедрения административных регламентов заключается в:

- оформлении протоколов обсуждений и отражении в них высказанных замечаний и предложений о процессе внедрения административных регламентов;
- анализе протоколов по обсуждению административных регламентов и формированию на их основе обобщенных оценок и предложений, высказанных государственными служащими;
- анализе стенограмм с целью выявления предложений для последующего включения их в протоколы и обобщенные оценки и предложения;
- обработке полученных анкет и анализе результатов опроса, а также подготовке предложений по результатам опроса;
- анализе предложений федеральных органов исполнительной власти по совершенствованию административных регламентов и дальнейшей работе по регламентации управленческой деятельности;
- обобщении проблем внедрения по результатам обсуждений и опросов государственных служащих, непосредственно участвующих в их исполнении.

1.2. Результаты обсуждений с государственными служащими

Результаты проведенных обсуждений с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), основные оценки и предложения государственных служащих о результатах внедрения административных регламентов были проанализированы, систематизированы и отражены в протоколах обсуждений по предложенной форме. Протоколы обсуждений с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), результатов внедрения административных регламентов, дополненные предложениями, высказанными самими государственными служащими (из стенограмм), приведены ниже в хронологическом порядке обсуждения административных регламентов.

1.2.1. Обсуждение административного регламента Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по исполнению государственной функции осуществления проведения расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовки и представления в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер

(Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247)

Обсуждение состоялось 19 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали три сотрудника центрального аппарата Министерства промышленности и торговли Российской Федерации.

Общая оценка административного регламента. Для того чтобы понять реальное влияние административного регламента на практику исполнения государственной функции, по мнению государственных служащих, должно пройти еще время, так как регламент действует только один год, и за это время до конца все процедуры административного регламента еще не были выполнены ни разу.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: нет данных.

● Число заявлений, запросов, обращений: в текущем году ведется пять расследований, ни одно из них еще не завершено.

● Число отклоненных заявлений: много.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). В целом сроки выполнения административного регламента соблюдаются при исполнении государственной функции, хотя, как отмечают государственные служащие, сроки исполнения государственной функции (в России — 30 дней) меньше, чем принято в мировой практике (45 дней).

Не соблюдаются сроки исполнения каждого отдельного действия в рамках исполнения административного регламента, а также и сроки подписания документов, предусмотренные в регламенте, руководящим составом. В этой связи государственные служащие высказали мнение, что вынесение внутренних сроков исполнения каждого административного действия в административный регламент не целесообразно.

Согласно мнению государственных служащих, в целом, указание сроков выполнения всех административных действий в рамках административного регламента внутренне дисциплинирует служащих, но несоблюдение сроков все равно есть и никаких мер по отношению к нарушителям сроков не принимается. По мнению государственных служащих, данная ситуация вполне нормальная, так как существует масса внешних факторов, влияющих на сроки исполнения административных действий. Кроме того, даже если нарушены сроки выполнения административных действий в рамках административного регламента, то никаких мер за этим не следует, и никто несоблюдение указанных сроков обжаловать не станет, да и не сможет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие сообщили, что процесс согласования документов с другими органами исполнительной власти в рамках исполнения государственной функции очень долгий, сроки исполнения административных процедур другими органами исполнительной власти не соблюдаются, кроме того, периодически из других органов исполнительной власти приходят некомпетентные заключения.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

Ресурсы. Государственные служащие в качестве проблемы ресурсного обеспечения процесса исполнения государственной функции выделили текучку кадров.

1.2.2. Обсуждение административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц

(Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399)

Обсуждение состоялось 20 августа 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Общая оценка административного регламента. По мнению сотрудника МИД, рассматриваемая функция нетипичная, никаких аналогов в других федеральных органах исполнительной власти не имеет.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: 30 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: с 1 января по 20 августа 2008 г. — 17 запросов юридических лиц и восемь запросов граждан.

● Число отклоненных заявлений: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Государственная услуга предоставляется бесплатно.

Административные действия. Административный регламент зафиксировал реальную практику исполнения государственной функции, которая до этого подробно нигде не была регламентирована, закрепил сроки исполнения функции: *«мы записали на бумаге, то, каким образом у нас исполняются эти запросы и как они исполнялись раньше. Мы не внесли практически никаких изменений в эту самую схему. Единственное что — мы в Регламенте установили сроки. Потому что ранее они не были нигде зафиксированы, сейчас у нас в Регламенте стоят эти самые сроки. И естественно, исполнителям это служит определенным таким, подстегивающим средством для того, чтобы они в день обращения или запроса не забыли про него».*

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сократить сроки предоставления государственной услуги не представляется возможным. Исключительные случаи продления сроков предоставления государственной услуги нигде не закреплены и остаются на усмотрение руководства, однако реальной практики продления сроков не было ни до, ни после внедрения административного регламента.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Административный регламент позволил при взаимодействии с другими подразделениями МИД в рамках исполнения административного регламента жестко требовать соблюдения сроков, до внедрения регламента такой возможности не было.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. На данный момент государственные служащие не представляют, каким образом можно внедрять информационные технологии в рамках исполнения административного регламента, тем более что на данный момент в департаменте, предоставляющем государственную услугу, есть только внутренняя локальная компьютерная сеть: *«плохо, на самом деле плохо представляем, и честно скажу, я пока даже не очень понимаю, как система может под это работать, потому что там, в Правительстве, например, то же самое. Документы нужны живые с визами на них».*

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

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

1.2.3. Обсуждение административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по рассмотрению заявлений и принятию решений о выделении ресурса нумерации

(Приказ Мининформсвязи РФ от 3.12.2007 г. № 142)

Обсуждение состоялось 22 августа 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федерального агентства связи.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих, административный регламент нужен в первую очередь заявителям, а не сотрудникам, которые и без регла-

мента знают порядок предоставления государственной услуги: *«на мой взгляд, этот Регламент, он полезен для пользователей и операторов. У нас работа, она как и была, я сказала, что у нас работа по постановлениям Правительства, по Приказам Министерства».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: десять человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: 2007 г. (до внедрения административного регламента) — 6327 заявок; 1-е полугодие 2008 г. — 2872 заявки.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 2007 г. (до внедрения административного регламента) — 1317 отказов; 1-е полугодие 2008 г. — 520 отказов.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Фактически, как отмечают государственные служащие, сейчас при продлении лицензии повторно деньги за получение ресурса нумерации не платят, хотя формально, согласно административному регламенту, плата может взиматься и за переоформление лицензии (так как данная процедура осуществляется посредством изъятия старого и оформления нового ресурса нумерации): «*я всем и даже нашим этим начальникам даю полный отпор, что нельзя открывать вторичный рынок ресурса нумерации. Вот раз Оператор заплатил — меняйте документы и все.. А зачем? А можно узнать: а зачем он должен платить за этот ресурс? У него сидят абоненты. Вот почему я должна это делать? Подождите! То, что Оператор платит много раз за все — он с кого все эти деньги-то берет? С вас, с меня, с Абонентов!».*

Административные действия. Административный регламент создан на основе постановления Правительства Российской Федерации от 13.07.2004 г. № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации» и в нем только немного конкретизированы все административные действия.

Нормативные правовые акты. Административный регламент создан на основе постановления Правительства Российской Федерации от 13.07.2004 г. № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации». В данное постановление, по мнению государственных служащих, необходимо внести следующие изменения:

● Постановлением Правительства не ограничен минимальный набор номеров, которые может запросить оператор связи, на практике же, в случае запроса одного номера его не дадут, так как ресурс нумерации — государственный ресурс, который нецелесообразно разбивать по одному номеру. Нужно ограничить минимальное число номеров, например 100, которое может запросить оператор связи.

● Согласно постановлению, при продлении лицензии необходимо заново получать ресурс нумерации, т.е., по мнению государственных служащих, в настоящее время фактически открыт вторичный рынок ресурса нумерации, так как за получение ресурса нумерации при продлении лицензии надо опять платить пошлину. По мнению сотрудников Россвязи, лицензия не должна быть связана с ресурсом нумерации: «*не надо этого делать! Ресурс должен быть выдан один раз, и тогда его можно всегда проверить. Вот кто-то внес изменения в это 350-е постановление: при продлении лицензии мы должны на бланке выделения выдать новое решение. А зачем? Если оно в Реестре есть, зачем? Кто это придумал? И теперь это подводят под то, чтобы заплатить за него. Я это делать не буду! Денег брать не буду: покажи, где написано? Где написано — никто не может показать».*

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). При внедрении административного регламента срок предоставления государственной услуги был сокращен на 10 дней (по сравнению со сроком, установленным в постановлении Правительства Российской Федерации от 13.07.2004 г. № 350). При существующей численности отдела, предоставляющего государственную услуг, укладываются в сроки, но с трудом.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. После внедрения административного регламента стало проще взаимодействовать с заявителем, так как заявитель может посмотреть регламент, в котором достаточно подробно описаны все процедуры, и тем самым снимается масса вопросов. Однако, как отмечают государственные служащие, упрощение взаимодействия с заявителем нельзя относить только на счет административного регламента, так как с операторами связи сотрудники работают уже четыре года и за это время мно-

гому научили операторов связи — «*мы своих операторов так научили, что нужен ли им Регламент, я не знаю*».

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

Ресурсы. Недостаточно людей, необходимо увеличить численность сотрудников, предоставляющих государственную услугу на пять человек.

1.2.4. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по исполнению государственной функции по присвоению, лишению, восстановлению ученых званий по кафедре

(Приказ Минобрнауки РФ от 8.05.2007 г. № 136)

Обсуждение состоялось 25 августа 2008 г.

На встрече присутствовали четыре сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Общая оценка административного регламента. Для заявителя процесс исполнения государственной функции стал прозрачнее: «*на мой взгляд, вот мне хотелось бы сказать, что вреда мы не принесли и это 100%. Дальше вот будет ли польза или не будет, мы давайте сейчас пообсуждаем. Я вот на чем базируюсь, что мы вреда не принесли? При внедрении данного проекта мы не встретили сопротивления со стороны высших учебных заведений. То есть высшие учебные заведения практически моментально вступили в работу по данному Регламенту, и большого труда не стоило нам, чтобы обучить их или на что-то обратить внимание*».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: пять человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: до 2006 г. примерно по 8500 запросов в год, потом — около 10 000 запросов в год; 2007 г. (после внедрения административного регламента) — 10 053 заявки.

● Число отклоненных заявлений: 15—20% от числа заявок (большинство из них дорабатывается и потом снова возвращается).

● Число отказов: 1—1,5% от общего числа заявок (с внедрением административного регламента процент отказов не изменился).

● Число жалоб: 10—15 жалоб в год.

● Число судебных разбирательств: есть судебные разбирательства, но они длятся уже от двух до пяти лет.

Административные действия. В 5—7% обращений заявителя Служба проводит дополнительную внешнюю экспертизу.

Нормативные правовые акты. В связи с внедрением административного регламента были изменены Инструкции по применению Положения о порядке присвоения ученых званий (профессора по кафедре и доцента по кафедре).

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Государственные служащие подчеркивают, что при написании административного регламента исходили из существующей численности отдела, поэтому сроки исполнения функции поставили достаточно большие и без увеличения численности сотрудников сократить данные сроки не представляется возможным: *«на мой взгляд, вот самый большой минус данного Регламента, наверное, и других, — мы исходили при его написании из существующей численности работающих. То есть вот из того мизерного количества работающих государственных служащих мы и писали этот Регламент. Исходя из этого, и сроки были все, будем так говорить, из существующих возможностей. Мы не могли их написать, установить меньше, потому что если бы мы сделали, мы бы не выполняли, и естественно, за невыполнение Регламента мы как госслужащие должны были бы нести ответственность. Поэтому в целом, если обратить внимание, то у нас срок исполнения функций не изменился. Что до Регламента было у нас рассмотрение аттестационного дела — полгода, шесть месяцев, то и сейчас полгода по данному Регламенту. И в принципе, он не нару-*

шается, хотя идет это, будем так говорить, с большими трудностями. Ну, и на мой взгляд, это один из пунктов, которые требуют усовершенствования. Но совершенствование это связано опять с материальными ресурсами. Если мы будем опять надеяться на те материальные ресурсы, которые сейчас существуют, то Регламент сжать, будем так говорить, по срокам не представляется возможным».

Документооборот. По мнению государственных служащих, действительно необходимо сокращать список документов, который необходимо предоставить для исполнения государственной функции. Однако для этого необходимо создать соответствующие базы данных в Службе: *«сокращать нужно, тут и говорить нечего. Но идти сейчас по бумажным носителям, чтобы сокращать бумажные носители, наверное, уже не то время, не сегодня, так завтра мы, наверное, перейдем все-таки на электронные носители… Но для этого надо иметь базы данных. Пока мы наберем все базы данных. Самая простая, наверное, база данных аккредитованных вузов есть. Это не проблема. Там дальше база данных нужна уже о высшем образовании, база данных о присвоенных и присужденных степенях нужна».* Однако, по мнению некоторых государственных служащих, зачастую проверить наличие документа в бумажном варианте проще, чем заниматься поиском соответствующих сведений в базе данных.

На начальном этапе внедрение баз данных и сокращение списка необходимых документов потребует безусловно больше затрат человеческих ресурсов. Например, можно сократить из перечня (для образовательной организации высшего профессионального или дополнительного профессионального образования) заверенную в установленном порядке копию свидетельства о государственной аккредитации; анкету можно заменить на личный листок (более простой в заполнении).

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. После внедрения административного регламента для заявителей процесс исполнения функции стал прозрачнее, они четко знают, когда и куда приносить документы. Однако, обращений заявителей для разъяснения порядка исполнения функции стало даже больше после внедрения административного регламента, так как играет роль профессионализм заявителей в составлении комплекта документов.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие подчеркивают необходимость разработки баз данных, используемых при исполнении государственной функции.

Контроль. Контроль за исполнением государственной функции выражается в самоконтроле в рамках Управления.

Ресурсы. Государственные служащие считают, что необходимо увеличить численность отдела, исполняющего государственную функцию, до, как минимум, 11—12 человек: *«понимаете, на самом деле в надрыве уже работает отдел и по этим срокам в этой численности».* В настоящий момент пять человек успевают укладываться в общие сроки исполнения функции только за счет своего опыта и профессионализма: «*понимаете, сейчас эти пять человек делают ту работу, которая по объему, наверное, в два раза превосходит ту работу, которая лет десять назад была… На этом участке сейчас, слава Богу, работают люди, которые не один, не два, не пять лет. Они суперпрофессионалы. И если мы сейчас с вами посадим при самом замечательном Регламенте посадим новых людей, они не справятся с этой работой однозначно. Здесь за счет опыта тянут люди».*

При увеличении численности можно будет говорить и о сокращении сроков исполнения функции. Проблема в том, что из-за нехватки людей, один человек исполняет несколько административных действий: например, он просматривает 1000 документов и передает их на следующее действие, но следующее действие он должен исполнить сам, при том что по первому действию к нему поступает очередная партия документов.

1.2.5. Обсуждение административного регламента Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии по исполнению государственной функции по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации

(Приказ Минпромэнерго РФ от 25.12.2007 г. № 570)
Обсуждение состоялось 27 августа 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

Общая оценка административного регламента. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: один человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: 2007 г. (до внедрения административного регламента) — 86 заявок о регистрации систем; четыре запроса о предоставлении информации. Январь—август 2008 г. (после внедрения административного регламента) — 47 заявок о регистрации систем; шесть запросов о предоставлении информации.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Постановлением Правительства от 23.01.2004 г. № 32 «О регистрации и размере платы за регистрацию системы добровольной сертификации» установлена плата за регистрацию систем добровольной сертификации в размере 1000 руб. О существовании методики расчета платы исполнителю функции ничего не известно.

Административные действия. Регламент дублирует Приказ Минпромторга № 52, который был отменен после внедрения административного регламента. Реально не все административные действия прописаны в регламенте. По мнению государственного служащего, исполняющего функцию, прописанных в регламенте действий вполне достаточно и степень детализации действий также достаточна, хотя, как отмечает государственный служащий, не все административные действия прописаны в административном регламенте.

Фактически, в соответствии с Федеральным законом о техническом регулировании, Ростехрегулирование не имеет права проверять содержательную сторону представленных заявителем документов, однако на практике осуществляются проверки — нет ли дублирования знака сертификации.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). На регистрацию одной системы требуется примерно 40 минут.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках исполнения государственной функции осуществляется взаимодействие с Управлением технического регулирования и стандартизации на предмет выявления продуктов, подлежащих обязательной сертификации, хотя, как отмечает государственный служащий, в административном регламенте данная процедура не прописана.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. В случае признания законной силы за электронной подписью, государственные служащие готовы перейти на исполнение функции в электронном виде: «*как только будет у нас электронная подпись. Мы сразу перейдем на такую работу*».

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

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

1.2.6. Обсуждение административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания

(Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141)

Обсуждение состоялось 29 августа 2008 г.

На встрече присутствовали три сотрудника центрального аппарата Федерального агентства по туризму.

Общая оценка административного регламента. В настоящий момент, по словам государственных служащих, административный регламент исполняется примерно на 40%, так как запросов от граждан и туроператоров не поступало и, видимо, не будет поступать. По мнению государственных служащих, гражданам удобнее получить информацию посредством интернет-сайта: «*на самом деле я могу сказать, что по Управлению внутреннего туризма административный регламент выполняется процентов, наверное, на 40. Он внес в нашу работу некоторые плюсы по взаимодействию с другими органами государственной власти. В рамках тех соглашений, которые были заключены, нам проще обращаться и проще получать от них какую-либо информацию. Это однозначно. В другом случае, что обращения граждан непосредственно в Ростуризм в связи с тем, то ли это еще обществом не принято, то ли это еще просто люди не привыкли обращаться по тем или иным вопросам, то ли не знание этого, что существуют такие административные регламенты или возможно такое обращение, пока обращений от граждан нет. Хотя работа у нас проводится, но в этом плане медленно».*

По мнению государственных служащих, часть административного регламента можно сократить (прекратить предоставление части государственной услуги), оставив только административные действия по размещению информации на сайте и предоставлению информации туроператорам: «*нам как бы это не мешает, но, в общем это не работает… Конечно, мы предоставим эту информацию, которую нужно. Но это не работает. Сейчас, и думаю, что это не будет популярностью такой пользоваться среди населения и туристов».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: четыре человека (два человека из Управления международного сотрудничества и два человека из Отдела региональной координации), кроме того, в предоставлении государственной услуги участвует пресс-служба Ростуризма (размещение информации на сайте, в прессе).

● Число заявлений, запросов, обращений: нет данных.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Административный регламент внес свой вклад в процесс упрощения межведомственного взаимодействия — по утверждению государственных служащих, стало проще получать информацию из других органов власти: *«регулярно и очень хорошо налажено взаимодействие с Росгидромет. Мы пять раз в неделю получаем от них сведения о состоянии и ближайшие перспективы на погоду и размещаем эту информацию ежедневно на сайте Ростуризма для оповещения туроператоров, турагентов и просто туристов. С этим у нас обстоит очень хорошо дело. Регулярно Росгидромет присылает нам отчеты. То есть деятельность налажена очень хорошо, и она способствует, помогает туристам… С МЧС России существует взаимодействие территориальных органов».*

Однако необходимо заключить соглашение с МИД о предоставлении информации: *«не хватает соглашения с Министерством иностранных дел… нам приходится самим с МИДом взаимодействовать, активно все время им посылать какие-то запросы. То есть мы услышали в средствах массовой информации, что в той или иной стране сейчас неблагоприятная обстановка, мы тут же запрос в МИД, чтобы нам официально пришла информация: да, в настоящее время не рекомендуется посещать ту или иную страну. МИД, конечно, действует оперативно, но, к сожалению, автоматически нам эта информация не поступает».*

Взаимодействия с заявителем сводится к встречам с туроператорами в случае получения Ростуризмом важной информации — *«у нас идет плотное взаимодействие с туроператорами. Так, например, периодически, но в зависимости от ситуации, мы проводим совещания и приглашаем на них ведущих туроператоров по тому или иному направлению, если какие-то проблемы на данном направлении, чтобы они соответственно дальше взаимодействовали с туристами. Подписывается потом протокол, который они потом исполняют»*.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Специальных помещений для приема заявителей в Ростуризме нет, хотя они и предусмотрены регламентом.

ИКТ. Электронное взаимодействие с другими федеральными органами исполнительной власти сотрудникам не представляется возможным.

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

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

1.2.7. Обсуждение административного регламента Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги «Организация исполнения запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство»

(Приказ Минкультуры РФ от 23.10.2007 г. № 1297)

Обсуждение состоялось 1 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федерального архивного агентства.

Общая оценка административного регламента. В связи с соответствующим решением Министерства экономического развития данный административный регламент должен стать составной частью административного регламента по организации исполнения платных (тематических, генеалогических) и бесплатных запросов граждан.

Государственные служащие считают, что административный регламент не привнес ничего нового в процесс предоставления государственной услуги: *«каких-то новаций в нем нет. Я повторю — это направление десятилетиями отлажено. Оно да, оно конечно, в общем-то, в определенной степени упорядочивает это направление, но сказать сейчас, спустя полгода после внедрения, что это привело к каким-то кардинальным изменениям, я просто не могу, потому что, повторяю, ни организация работы, ни нормативные аспекты этой работы не изменились»*.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: четыре человека.

● Число заявлений, запросов, обращений: 2007 г. (до внедрения административного регламента) — 3700 запросов; 1-е полугодие 2008 г. (после внедрения административного регламента) — 1900 запросов.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет (если заявитель предоставил неполный объем данных, сотрудники пишут письмо заявителю об уточнении сведений — таких случаев около 1% от годового объема запросов).

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. При разработке административного регламента в названии регламента, по мнению государственных служащих, надо было указать не «организация исполнения...», а непосредственно исполнение, так как фактически в административном регламенте есть пункты, относящиеся уже не к организации исполнения, а непосредственно к исполнению запроса.

В административном регламенте основания для отказа в предоставлении государственной услуги представляют собой открытый перечень и, по мнению государственных служащих, сделать данный перечень закрытым невозможно, так как полностью формализовать требования к запросу невозможно и не нужно.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо скорректировать Инструкцию по делопроизводству Росархива.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). На практике государственные служащие могут выполнить запрос быстрее, чем за установленные регламентом семь дней.

В регламенте фигурирует срок — 30 дней, фактически он относится уже не к данной услуге, а непосредственно к процессу исполнения запроса — *«дело в том, что я сразу могу сказать, ведь я этот регламент, конечно, делал, но были товарищи еще и юристы, в том числе юристы из Минкультуры, которые разные пожелания высказывали, которые я вынужден был учитывать, иначе бы этот регламент не был утвержден Минкультуры. Что вот надо указать конечный как бы результат. Я говорил, что конечный результат — это уже не наша сфера… Он не разворачивается в этом Регламенте, потому что это не компетенция данного Регламента».*

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках предоставления государственной услуги осуществляется взаимодействие с федеральными архивами, Пенсионным фондом.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. В случае необходимости готовы перейти на электронный вариант предоставления государственной услуги, однако в настоящий момент «м*ы можем получить любой запрос в электронном виде. А вот исполнять его — в традиционном по одной простой причине. Гражданину справка социально-правового характера нужна только в бумажном виде с печатями, подписями, реквизитами, и никакие электронные образы им не нужны. Суды их не принимают».*

Контроль. Исполнение административного регламента контролируется руководителем Росархива, «*поскольку этот участок работы курирует лично руководитель Федерального архивного агентства, то он контролирует это направление*».

Ресурсы. По словам государственных служащих, в дополнительных ресурсах для предоставления государственной услуги нет необходимости.

Рекомендации. Необходимо включить в мониторинг внедрения административных регламентов регламент об организации исполнения запросов российских граждан, проживающих за рубежом (Приказ Минкультуры от 23.10.2007 г. № 1295), ибо в данном регламенте много нерешенных проблем, требующих внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты. В этом регламенте устанавливаются новые правовые нормы, новая схема организации исполнения запросов, взаимодействие с МИДом.

1.2.8. Обсуждение административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи и по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы

(Приказы Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 905, от 31.12.2006 г. № 900)

Обсуждение состоялось 3 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали один сотрудник центрального аппарата и один сотрудник территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. Служба действует только четыре года, а полностью территориальные органы сформированы были в 2007 г. Поэтому на первом этапе работы административный регламент оказал огромную помощь территориальным органам, так как в нем был прописан алгоритм действий в рамках исполнения государственных функций: *«этот регламент нам упростил руководство процессами по выполнению и осуществлению контроля за соблюдением стандартов и качеством медицинской помощи… эти регламенты нам помогли на первых этапах, на том этапе развития нашей службы, они нам помогли. Вот именно, потому, что был прописан весь алгоритм действий, как принимать решения, что делать, то есть все расписано, ты открываешь и читаешь».* Но теперь

уже в административные регламенты надо вносить изменения, модернизировать их. Кроме того, по мнению государственных служащих, два рассматриваемых регламента целесообразно объединить.

Государственные служащие особо подчеркивают, что после передачи контрольных полномочий субъектам Российской Федерации (в 2008 г.) количество жалоб на деятельность муниципальных медицинских учреждений возрастает, а контроль за их деятельностью как раз входит в полномочия субъектов Российской Федерации.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: восемь человек — Управление по Иркутской области; четыре человека — отдел Центрального аппарата.

● Число заявлений, запросов, обращений: (Приказ № 905) в территориальном Управлении: 1-е полугодие 2008 г. — 73 плановых и 15 внеплановых проверок. Получено обращений граждан в территориальном Управлении 2006 г. — 23 обращения; 2007 г. — 240 обращений; 1-е полугодие 2008 г. — 500 обращений (из них примерно 25% — жалобы на качество медицинской помощи). Устные жалобы за 1-е полугодие 2008 г. в территориальном Управлении — 400 обращений. В центральном аппарате по вопросам качества медицинской помощи за 1-е полугодие 2008 г. получено 3000 писем.

(Приказ № 900) Территориальное Управление контролирует 73 учреждения, однако не все из них проверены по одному разу. За 1-е полугодие 2008 г. территориальное Управление осуществило семь проверок по судебно-медицинским экспертизам. Внеплановых проверок пока нет (еще не всех по одному разу проверили). Получено жалоб на качество медицинской экспертизы от граждан в территориальном Управлении за 1-е полугодие 2008 г. — пять жалоб граждан и три жалобы организаций. В территориальном Управлении за 1-е полугодие 2008 г. проведено две внеплановые проверки (по всей стране проверки проводились в связи с выявлением неблагоприятных статистических тенденций).

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Государственные служащие отмечают, что фактически не все действия и их результаты зафиксированы в административных регламентах, например, «есть еще военно-врачебная экспертиза, она в регламенте этом не отражена».

Нормативные правовые акты. В связи с вступлением в силу Федерального закона № 258 требуется внесение изменений в административный регламент по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи (Служба уже подготовила проект дополнений в административный регламент) — законом переданы полномочия по контролю качества медицинской помощи субъектам Российской Федерации, за территориальными органами Службы осталась функция по контролю за федеральными учреждениями, а также контролю за исполнением субъектами Российской Федерации своих полномочий в данной сфере. В административном регламенте, по мнению государственных служащих, необходимо жестко прописать процедуру контроля за деятельностью субъектов Российской Федерации по контролю качества медицинской помощи.

В связи с передачей полномочий необходимо разработать соответствующие административные регламенты в департаментах субъектов Российской Федерации и единые формы статистической отчетности и утвердить их.

Государственные служащие высказали идею, что, возможно, в сфере оказания медицинской помощи иммунитет для частного бизнеса на проведение контрольных мероприятий в течение первых трех лет деятельности можно и отменить ввиду большой социальной значимости деятельности по оказанию медицинской помощи.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сроки проведения проверок, как отмечают государственные служащие, во многом зависят от объекта проверки, проверка может быть осуществлена и за 15 дней, а может и за месяц как указано в административном регламенте. В большинстве случаев проводятся комплексные проверки, т.е. проверяют территорию сразу по всем параметрам и срок такой проверки обычно меньше месяца.

Срок проведения внеплановых проверок обычно составляет 1—3 дня.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственных функций сотрудники центрального ап-

парата взаимодействует с Информационно-аналитическим управлением, Управлением лицензирования медицинской деятельности, Отделом контроля качества медицинских средств.

В случаях необходимости проведения дополнительной экспертизы осуществляется взаимодействие с внешними экспертами, утвержденными Приказом Службы. Кроме того, в процессе исполнения государственных функций сотрудники взаимодействуют с Роспотребнадзором, ФОМС, Госкожнадзором, Прокуратурой. Если выявлены нарушения соответствующих условий Росздравнадзор, в рамках исполнения административных регламентов, передает соответствующую информацию в указанные органы (данные действия не нашли отражения в административном регламенте и, по мнению сотрудников, в этом нет необходимости, так как данные действия осуществляются в соответствии с Приказом № 323).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. При исполнении административных регламентов используется автоматизированная информационная система, которая, по мнению государственных служащих, достаточно развита.

Контроль. Центральный аппарат контролирует территориальные органы и существует внутренний контроль исполнения государственных функций.

Ресурсы. Контролем за порядком производства медицинской экспертизы Служба занимается с 2007 г., а за судебно-медицинской и психиатрической экспертизой — с 2008 г. По последнему виду контроля в территориальном Управлении по Иркутской области занимаются два специалиста. Некоторые сотрудники проходят сейчас обучение, а остальные — самоучки, т.е. сами законы читают по судебно-медицинской, психиатрической экспертизе.

В территориальном Управлении по Иркутской области *«плановых проверок у нас в среднем на одного специалиста 26 проверок в месяц, 26 — по медицинской деятельности»* — это очень большая нагрузка, т.е. ощущается нехватка кадровых ресурсов. Отдельно сотрудники территориального органа отметили проблему финансовых ресурсов, так как заработная плата сотрудников территориального органа в субъекте Российской Федерации намного ниже заработной платы в соответствующем департаменте того же субъекта Российской Федерации.

Рекомендации. Контроль за качеством медицинской помощи целесообразно было бы оставить за территориальными органами исполнительной власти для обеспечения независимости оценок при проведении контрольных мероприятий.

1.2.9. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20.07.2007 г. № 487)

Обсуждение состоялось 3 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. Административный регламент разрабатывался под старую структуру Службы — все процедуры выполняло одно Контрольное управление. В настоящий момент Контрольного управления не существует и функцию исполняют Управление медико-социальной помощи и Отдел координации деятельности территориальных управлений и приоритетных национальных проектов. Отдел выполняет свою часть административного регламента: *«в принципе, что касается нашей деятельности, я могу сказать, что, в общем-то, и до введения Регламента у нас работа была построена примерно по этой же схеме, у нас мало что изменилось в нашей деятельности».*

Процедур обобщения результатов исполнения функции между Отделом и Управлением в административном регламенте не прописано, на практике такие действия, по утверждению государственных служащих, тоже не выполняются, координации деятельности между Отделом и Управлением нет: *«значит, я вам пояснил, что единой какой-то формы, которая предоставляется, учетной формы — причем здесь идет речь о еженедельной, ежегодной, ежемесячной и так далее — не существует, насколько я знаю. Существует ряд мониторингов в части сбора информации первичной. Одним из этих монито-*

рингов — что касается лекарственного обеспечения — одним из видов, занимается мое подразделение. Мониторингом по санаторно-курортному лечению, железнодорожному проезду и исправительным учреждениям занимается другое подразделение».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: три человека (Отдел) и Управление медико-социальной помощи.

● Число заявлений, запросов, обращений, проверок: 1-е полугодие 2008 г. — примерно 50 проверок.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Не все действия и результаты действий отражены в административном регламенте, но этого и не надо делать, по мнению государственного служащего, непосредственно исполняющего функцию.

Нормативные правовые акты. Согласно мнению государственного служащего, законодательство меняется и необходимо менять административный регламент. Например, постановлением Правительства № 682 введена централизованная закупка лекарственных средств, а в административном регламенте этот факт никак не учтен. Закупку лекарственных средств осуществляют теперь субъекты Российской Федерации, поэтому вопросы, связанные с участием в закупке лекарств фармацевтических организаций уже не актуальны: «*Мое мнение — тут за давностью, скажем так, времени, вопрос, который касается фармацевтических организаций, он не актуален… фарморганизации здесь уже не участвуют в том качестве, в котором они участвовали до реализации Программы на момент принятия этого Регламента… Возможно, надо исключить часть пунктов, которые касаются фармацевтических организаций».*

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Срок проведения проверок по лекарственным средствам на практике составляет не более пяти дней, но никак не месяц, как указано в административном регламенте: *«на месяц сотрудники у нас не уезжают. Я не знаю, может быть, там какие-то ужасные вещи если произойдут, тогда человек и выезжает».*

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Общественные организации проводят свои мониторинги предоставления лекарственных средств, и в случае выявления неблагоприятных тенденций передают полученные данные в Росздравнадзор, однако, как утверждают государственные служащие, в Росздравнадзоре данная информация не учитывается при исполнении административного регламента.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

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

1.2.10. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение новых медицинских технологий

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20.07.2007 г. № 488)

Обсуждение состоялось 3 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. В общем, государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения административного регламента: *«конечно, раньше все было проще, но тогда и другие были требования. Тогда мы работали с институтами. Сейчас у нас заявляют все, в том числе и пользователи технологий, и производители. Поэтому сейчас конечно все изменилось. И этот регламент, он пытается и нас, и их ввести в какие-то рамки, это правильно, потому что рамки какие-то нужны, и временные в том числе, и какие-то такие знаете, нормативные, на которые мы можем, сославшись на пункт… Это удобно всегда, чем там писать что-то, какие-то свои измышления, недовольства высказывать. Всегда проще сослаться на какой-то конкретный пункт и сразу это становится понятно, к тому же этот документ утвержден Минюстом. Это всегда повышает его планку и значимость для работы и нас, и заявителей».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: четыре человека (исполняют только один административный регламент и текущую работу).

● Число заявлений, запросов, обращений, проверок: в 2007 г. поступило 625 заявок, выдано разрешений 405; 1-е полугодие 2008 г. поступило 485 заявок, выдано 125 разрешений, по некоторым выданным разрешениям заявки были поданы в 2007 г.

● Число отклоненных заявлений, отказов: примерно треть запросов отклоняются, из них 50% отказы в выдаче разрешений по существу вопроса и 50% отклонения по формальным признакам (неправильно оформлены документы и т.п.).

● Число жалоб: до внедрения административного регламента была одна жалоба.

● Число судебных разбирательств: до внедрения административного регламента начался один судебный процесс.

Административные действия. Цепочки действий в административном регламенте соответствуют реальности, однако необходимо корректировать используемые в регламенте формулировки. Например, по мнению государственного служащего, непосредственно исполняющего функцию, необходимо либо увеличивать сроки проведения экспертизы, либо оставить в основаниях для отказа только одно отрицательное заключение эксперта — *«потому что мы же сразу в две инстанции не направляем, мы еле-еле одну находим, чтобы нам посмотрели, уложились в сроки и грамотную сделали экспертизу. И вот эти два эксперта нас, конечно, здорово всегда подкашивает. Вот если мы получаем отрицательное заключение, обоснованное абсолютно, и, тем не менее, они пишут — нет, нужна, то есть, по Регламенту, да, нет, еще одна экспертиза отрицательная. Это для нас сложно, вот это лишнее».*

Еще один пример — необходимо закрепить в регламенте сроки доработки документов заявителем, в противном случае не ясно, как долго можно ждать документов от заявителя: *«вот мы просим внести этот срок — 3 месяца, чтобы был все-таки "час икс", после которого мы технологии можем передать в архив. Не просто отдавать в никуда и потом ждать у моря погоды, когда они может быть, а может, и не доработают, это не известно».*

Государственные служащие отмечают, что пока еще не все административные процедуры, указанные в регламенте, были реализованы на практике, например, контрольные мероприятия еще не проводились.

Нормативные правовые акты. Особое внимание, по мнению государственных служащих, необходимо уделить законодательному закреплению процедуры передачи зарегистрированной технологии. В настоящий момент владелец технологии не хочет делиться технологией, так как для этого ему необходимо совершать дополнительные действия — каждое дополнительное учреждение, использующее технологию, надо вносить в разрешение, т.е. проходить дополнительную процедуру, и уже сейчас понятно, что вносить каждое дополнительное учреждение в разрешение — не выполнимая процедура. Кроме того, владелец технологии несет ответственность за всех, кто использует данную технологию. Необходимо, по мнению государственных служащих, чтобы разрешенная технология была всеобщим достоянием, а не достоянием только тех, кто ее разработал: *«раньше, по 346 приказу, у нас не было этого перечня, это сейчас он появился с появлением этого Регламента и перечень лиц, на которые выданы разрешения с указанием адресов. Но, во-первых, нельзя объять необъятное, это же мы не можем перечислить все адреса, это, какое должно быть разрешение? Оно же тоже все-таки, ну, иногда получается действительно там, на 9 страницах, учитывая там, что возможны осложнения, много текстовки стало. Вот раньше у нас было проще, у нас раньше было регистрационное удостоверение на одном бланке и приложение к нему. Вот на титульном листе, на бланке, написано было: уровень и масштаб использования, и на котором было написано там, допустим, специализированное учреждение*

такого-то профиля, оснащенное тем-то, то есть, буквально три строки. Сейчас же вот по новому Регламенту — перечень лиц, то есть, это перечень учреждений, организаций, которые могут это использовать. Вот это вот конечно кошмар, потому что, представляете, заявителям нужно обращаться к нам, чтобы вписать туда всех желающих, и мало того, они должны их еще контролировать, чтобы они правильно ее выполняли. То есть, это уже получается, они на себя эту функцию взять не могут, они и так еле-еле это разрабатывают, выделяют средства и ресурсы, чтобы вот написать… не отработана процедура передачи этой технологии…. Заявитель, который имеет эту технологию, он отвечает за последствия применения технологии, не очень-то охотно дает эту технологию, потому что он отвечает за последствия, это прописано Регламентом. И они говорят, а зачем нам это делать, мы сами будем работать, зачем нам обучать кого-то еще, это опасно для нас, они там наделают».

Еще одна проблема — разработчики — владельцы технологии — это чаще всего лечебно-профилактические учреждения, они не имеют права продавать технологии, а распространять технологию за свой счет они не могут, в силу нехватки денежных средств. По мнению государственного служащего, исполняющего функцию, Министерство должно выделять средство на внедрение технологии, а учреждение-разработчик должно за разработку технологии деньги получать: *«они говорят, мы же ЛПУ, мы же федеральные, как же мы так, мы никогда в жизни не будем это продавать, потому что нас за это просто-напросто привлекут… у них нет средств, выделенных бюджетных средств, на эту работу… они говорят, ну, хорошо, мы распечатали, у нас вот лежит там 10 или 20 буклетов, ну, мы их разошлем очень быстро. Во-первых, у нас нет на почтовые расходы лишних денег…, а потом остальных как будем обеспечивать, опять тиражировать? То есть, вот эти вопросы, это, конечно, нужно было бы решать Министерству, выделять строку какую-то финансирования на внедрение и чтобы за это соответственно разработчики, чтобы они что-то получали, если это конечно институт федеральный. Если это фирма там, допустим, производитель, тогда не надо его заинтересовывать, они сами в этом заинтересованы, если они внедряют с помощью технологий свой продукт. Это одна ситуация. Но когда это учреждение федеральное или какое-то муниципальное, то тогда они должны интерес какой-то иметь».*

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сроки исполнения функции соблюдаются государственными служащими, но с трудом: *«знаете, если технология вот она поступила и впереди перед ней не лежит такая вот гора, вот у меня весь подоконник в технологиях сейчас заложен, тогда это 6 месяцев, это более чем достаточно».*

Документооборот. При исполнении административного регламента приходится запрашивать дополнительные документы у заявителя, которые не предусмотрены административным регламентом: *«здесь написано, что мы не имеем права ничего запрашивать дополнительно. Вот мы с этим не согласны ни в коей мере. Потому что иногда приходится запрашивать, например, какое-то общество… Мы говорим, ну, а как вы можете технологию разработать, дайте нам хотя бы ваш устав как минимум, чтобы мы посмотрели, что вы можете вообще делать реально… Или мы просим лицензии, копии лицензий, чтобы мы удостоверились, что, да, учреждение имеет разрешение на применение, на выполнение медицинской деятельности в этой сфере. Если кардиологическая технология, что у них хотя бы есть кардиологи, есть оборудование необходимое, тогда у них только будет лицензия по кардиологии*». Однако, как отмечают государственные служащие, если бы у них была возможность проверить соответствующие документы по электронным базам данным, они с удовольствием воспользовались бы этим вариантом: *«база данных, там по лицензиям… Она не в доступе. Если бы у нас она была вот в сети, мы почти все проверяли… сейчас этой базы данных нет, потому что сейчас все делают территории».*

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Взаимодействие с заявителем в основном осуществляется в письменной форме, и очередей при сдаче документов, как отмечают государственные служащие, обычно не бывает.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Контроль. Как отмечают государственные служащие, группа внутреннего аудита Росздравнадзора контролирует исполнение административных регламентов, кроме этого, заместитель руководителя Службы все контролирует по срокам.

Ресурсы. По мнению государственных служащих, необходимо создать Управление, состоящее из трех отделов: отдел по клиническим исследованиям, отдел по контролю и уже существующий отдел по регистрации технологий. Таким образом, необходимо увеличить штат на 16 человек.

Кроме того, необходимо ввести оплату деятельности экспертов, так как экспертиза должна проводиться на высоком качественном уровне и, безусловно, должна оплачиваться.

1.2.11. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 736)

Обсуждение состоялось 4 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали четыре сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. Государственные служащие центрального аппарата, безусловно, положительно оценивают результаты внедрения административных регламентов, однако отмечают, что далеко не всем государственным служащим легко с ними работать: *«регламентов достаточно много, и я не буду кривить душой, если скажу, что их всегда встречали к некоей настороженностью, потому что это новые правила игры, новая систематизация работы, это определение последовательности действий. И тот принцип, который мы закладывали в функционирование этой системы, простроен на обычном процессном подходе, именно последовательности действий. И самая главная сложность, может быть, заключалась именно в том, что для государственных служащих именно процессный подход в реализации последовательности действий в рамках входящего и исходящего событий встречает наибольшую трудность».*

Особо подчеркивают государственные служащие, что безопасность лекарственных средств — это огромное направление, требующее детальной проработки всех вопросов.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: шесть человек (они исполняют два административных регламента). На одного эксперта приходится примерно 85 дел.

● Число заявлений, запросов, обращений: 2006 г. — 2860 запросов; 2007 г. — 2753 запроса; 1-е полугодие 2008 г. — 2402 запроса.

В среднем, в месяц, поступает 30—40 запросов информации из базы данных от производителей и десять сложных запросов. Выдача дубликата: с 2006 г. по 2008 г. выдали примерно десять дубликатов.

● Число отклоненных заявлений, отказов: примерно в 20% случаев запрашивают дополнительные сведения. Отказывают в 1—2% случаях от общего количества поступивших запросов.

● Число жалоб: заместитель руководителя Службы в 2007 г. провел 50 встреч по вопросам рассмотрения обращений в связи с реализацией административного регламента.

● Число судебных разбирательств: есть старые судебные разбирательства, которые тянутся много лет.

Платность. Госпошлина за регистрацию составляет 2000 рублей. *«С другой стороны, если мы возьмем международную практику регистрации, как правило, регистрационная пошлина составляет более 100 тысяч долларов, порядка 200 тысяч евро, и такая пошлина позволяет оплачивать экспертную организацию, с одной стороны. И с другой стороны, она является определенным барьером к тому, что на рынке исчезают заявители, которые не могут нести ответственность за качество и безопасность в силу своего состояния».*

Административные действия. До внедрения административного регламента были экспертные центры, которые собирали и готовили все документы, а затем, уже готовые досье, передавали в Росздравнадзор, сейчас все процедуры выполняет отдел Росздравнадзора, и в связи с этим, как считают государственные служащие, количество отказов в регистрации лекарственных средств возрастает.

В целом, в административном регламенте все процедуры выделены логично, но не все действия и решения в рамках данных процедур указаны, поэтому необходимо вносить соответствующие дополнения в регламент. Например, в регламенте «*запрос дополнительной информации у нас четко не прописан, как мы ее берем, на каком основании*». Не до конца проработан вопрос выдачи дубликата —

«*а вот такой вопрос... у нас раньше были другие регистрационные удостоверения, выданные Минздравом СССР... нас просят выдать дубликат, у нас бланков нет. Как быть? Бланков нет*».

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, законодательно должны быть установлены правила работы с разными группами лекарственных средств — сейчас одни критерии для всех. Необходимы специальные требования к некоторым видам лекарственных средств, например гомеопатия, *«ну, произошел вообще парадокс профессиональный, когда у нас закон о лекарственных средствах был создан для лекарственных средств, на сто процентов лекарственных средств. Понимаете, вот как в советское время было, так оно и осталось. То есть всякое колдовство и шаманство оно… строго наказывалось, правильно? А появились в последнее время гомеопатические средства, которые лекарственный закон, мне кажется, вообще не предусматривает. Но каким-то чудодейственным образом их включили как лекарственные средства. В итоге вся нормативно-правовая база регуляторная к гомеопатическим препаратам никакого отношения не имеет. В то время, когда в Европе этот процесс как бы эволюционировал. Там, если это есть, если это влияет на человеческий организм, давайте это опишем другими правилами, но мы будем также контролировать. У нас это не происходит. То есть фактически мы регистрируем и работаем с гомеопатическими лекарственными средствами на грани»*.

Кроме того, необходимо законодательно проработать вопрос, каким образом разрешается спор между регуляторным органом и экспертом по результатам экспертизы лекарственных средств. В настоящее время законодательной базы по данному вопросу нет: *«достаточность и доказательность… клинических исследований. В настоящее время на эксперте Федеральной службы, лежит ответственность в установлении, соответствует ли экспертное заключение организации, которая проводила досье, данным об эффективности и безопасности и достаточно ли и всеобъемлюще эти данные. Зачастую возникают споры и разногласия между заявителем и экспертом о том, достаточный ли объем доклинических и клинических исследований сделан. Следует отметить, что громадное количество препаратов, есть абсолютно новые препараты, которые не регламентировались и по которым нет нормативно-правовых актов в России в принципе. Допустим, генная инженерия. В европейском законодательстве, в американском законодательстве такой вопрос решается изданием руководств, которые тем не менее имеют фактически обязательную силу для заявителя. Согласно документам Еврокомиссии и Федеральной администрации по контролю за пищевыми продуктами и лекарственными средствами, заявитель обязан строго мотивировать любое отклонение от этого руководства. То есть фактически это нормативно-правовой акт, по силе своей примерно равный с Приказами Минздрава. У нас существуют методические рекомендации по изучению отдельной группы препаратов, изданной при Минздраве СССР. Они не имеют юридической силы, они носят рекомендательный характер. Есть руководство, изданное экспертными организациями, по изучению отдельных групп препаратов, они также фактически являются учебником. И на этом этапе спор между регуляторным органом и экспертом он практически не разрешим. Здесь решается анализом данных литературы, дополнительными экспериментами»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Согласно методике разработки административных регламентов желательно указывать в регламенте сроки в рабочих днях, а в федеральном законе сроки указаны в календарных днях. Здесь, как отмечают государственные служащие, *«и существует противоречие, когда мы должны функцию исполнить в течение месяца, и если к нам документы попадут 25 декабря, то у нас количество эффективных рабочих дней уменьшается сразу в два раза для рассмотрения этого документа»*. Кроме того, в административном регламенте предусмотрена возможность приостановления срока исполнения функции при запросе дополнительных документов у заявителя, но тогда общий срок исполнения функции фактически растягивается больше, чем на 6 месяцев и происходит нарушение федерального закона.

Сокращение сроков исполнения функции, как считают государственные служащие, привело бы к ухудшению качества лекарственных средств, напротив необходимо увеличить сроки исполнения функции для инновационных препаратов или хотя бы предусмотреть возможность прерывания сроков на время запроса дополнительных документов у заявителя.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках исполнения государственной функции осуществляется взаимодействие

с Роспатентом, ФТС, Ростехрегулированием, ФСТ, Федеральной службой по промышленной собственности, Федеральной службой по патентам.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Контроль. Контроль за исполнением административных регламентов осуществляет группа внутриведомственного аудита, но, как считают сами государственные служащие, работает она еще недостаточно эффективно (в 2007 г. было проведено 6—7 аудитов исполнения административных регламентов), поэтому необходимо усилить внутриведомственный контроль.

Ресурсы. Государственные служащие считают, что для исполнения данного административного регламента, экспертный и технический персонал необходимо увеличить как минимум, в два раза.

Рекомендации. Прежде всего, для совершенствования процесса регламентации деятельности органов исполнительной власти, должно быть проведено четкое деление административных регламентов на первоочередные и нет первоочередных. Подобный подход позволит хотя бы для первоочередных регламентов ускорить процедуру согласования и утверждения. Кроме того, необходимо совершенствовать процедуру внесения изменений и дополнений в административные регламенты — она должна быть четкая, быстрая и простая.

По мнению государственных служащих, принимающих непосредственное участие в исполнении административных регламентов, необходимо использовать принципы project management при внедрении административных регламентов, а именно «*выделять ответственных за внедрение административных регламентов в каждом органе исполнительной власти, объединять их в постоянные рабочие группы — горизонтальные, межведомственные, — заниматься с этими людьми, дать им дополнительные полномочия, обратную связь получать постоянно. Вот только тогда можно говорить о том, что темп может быть повышен внедрения административных регламентов*».

Для совершенствования процесса внедрения административных регламентов, по мнению государственных служащих, необходимо *«провести информатизацию всех федеральных органов исполнительной власти, причем не дать им возможность отдельно этим заниматься, то есть создавать свои какие-то, открыть велосипед самостоятельно, а с помощью Мининформсвязи, который является единым провайдером для фактически системы»*.

При разработке административных регламентов необходимо предусматривать «*шлюзы*» для межведомственного взаимодействия, для того чтобы впоследствии легче было заниматься информатизацией деятельности органов исполнительной власти.

Государственные служащие также считают, что для создания прозрачной и четкой системы исполнения государственных функций, необходимо *«четкое разделение государственных функций и профессиональной деятельности, а далее принятие решения на государственном уровне или монополия на экспертную деятельность, или, наоборот, демонополизация. То есть создание конкуренции и аккредитация экспертных учреждений. Вот другого пути нет»*.

1.2.12. Обсуждение 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

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.10. 2006 г. № 734)

Обсуждение состоялось 4 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали шесть сотрудников центрального аппарата регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. В общем, государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения административного регламента.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: три отдела: 6+1+4 = 11 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: 2007 г.: 3100 направлений на предварительный контроль (1500 решений); 400 мероприятий повторного выборочного контроля; кроме того, экспертиза эффек-

тивности в рамках регистрации лекарственных средств. По мероприятиям повторного выборочного контроля: 70% брака связано с нарушением условий хранения и транспортировки лекарств, 20% — с производством и 10% — ошибки центров контроля качества при проведении проверок. За лето 2008 г. на предварительный контроль получено 700 запросов.

● Число отклоненных заявлений, отказов: отклонений практически нет. Отказано в выпуске в обращение (по результатам предварительного контроля): 24 серии импортных лекарств + 60 отечественных серий + 12 фарм. субстанций, т.е. примерно 3,5% забраковано.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. В целом все основные процедуры закреплены в административном регламенте, но не все действия и условия детально прописаны.

Государственные служащие, исполняющие функцию, предлагают внести изменения в регламент и учесть, что если проверяется новая серия лекарственных средств, то на проверку нарабатывается три серии, а если же идет проверка в связи с обнаружением ухудшения качества лекарственных средств, надо проверять не три, а семь серий лекарственных средств. Кроме этого, необходимо закрепить в административном регламенте срок наработки серий, например один год.

Нормативные правовые акты. До внедрения административного регламента действовал Приказ Минздрава № 137 об утверждении порядка осуществления государственного контроля качества лекарственных средств на территории Российской Федерации. Сейчас *«Порядок как таковой ушел»* и существующих нормативных правовых актов не хватает, однако государственные служащие считают, что в разрабатываемом сейчас техническом регламенте будут прописаны недостающие нормы *«закона существующего не хватает для описания всего правового понятия. Поэтому есть версия, что часть норм можно прописать в техническом Регламенте… И тогда административный регламент будет опираться на два нормативных, два законодательных акта»*.

Государственные служащие также считают, что необходимо разработать Положение об аккредитации, позволяющее Росздравнадзору самому проводить аккредитацию экспертных организаций: *«здесь есть правовой вакуум… нам нужно положение об аккредитации. Его нет, оно отсутствует. Поэтому мы вышли из этого правового вакуума тем, что мы заключаем соглашение о взаимодействии с лабораториями… Для того чтобы лаборатория могла привлекаться нами для выполнения задания Росздравнадзора, первое необходимое условие — она должна быть аккредитована в Ростехрегулирование на техническую компетенцию и независимость в области лекарственных средств. Второе — она должна иметь договор соответствующий с Росздравнадзором. В настоящее время у нас на сайте вывешен перечень 79 аккредитованных лабораторий»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Государственные служащие высказали пожелание об увеличении срока исполнения государственной функции.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции, информация о недоброкачественных лекарственных средствах передается в МВД, ФСБ, общественные организации.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие особо подчеркивают, что внедрение информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти должно идти централизованным путем, что позволило бы быстрее и эффективнее осуществить данный процесс — *«действительно, ход исполнения регламентов можно высвечивать заявителям в том или ином доступе, потому что у нас есть этапы. И заявителя это всегда интересует. С другой стороны, никто принудительно это размещать не может, потому что здесь возникает дополнительная работа и человеческий фактор, можно ошибиться. Это означает, что размещать мы можем, только если у нас есть внутренняя информационная система, и исполнитель, когда заносит, что он выполнил этот этап и распечатал уже документ, как в банке платежку там распечатывают, он даже не представляет, что информация уже легла в информационную систему и стала доступна заявителю. Вот такая должна быть система. В этом направлении мы идем, но исходя из того, что мы ведем эту работу самостоятельно, мы фактически изобретаем*

велосипед, создавая то, что уже создано. Вместо того, что у государства существует громаднейший ресурс в приобретении промышленных и IP-систем, которые можно инсталлировать в любой процесс: регистрацию лекарственных средств, регистрацию трудовых ресурсов, там миграционную и так далее. Просто купить один большой как бы блок и потом его инсталлировать в каждое федеральное учреждение. Тогда это можно было бы внедрить очень быстро».

Государственные служащие отмечают, что необходимо предусмотреть в административном регламенте электронную форму подачи документов, так как на практике заявки в электронном виде принимаются.

Росздравнадзор разработал необходимую для исполнения функции базу данных и после ее внедрения информация о ходе исполнения регламента будет размещаться в Интернете.

Контроль. Контроль за исполнением административных регламентов осуществляет группа внутриведомственного аудита, но, как считают сами государственные служащие, работает она еще недостаточно эффективно (в 2007 г. было проведено 6—7 аудитов исполнения административных регламентов), поэтому необходимо усилить внутриведомственный контроль.

Ресурсы. Государственные служащие хотели бы иметь специальное помещение для хранения документов с грифом ДСП, они являются интеллектуальной собственностью и требуют особых условий хранения, которые в настоящий момент Росздравнадзор обеспечить не может: *«у нас единственная проблема, где Регламент хранить? У нас сейф один есть, конечно… Это документ ДСП*, если у нас идут препараты, которые для военной промышленности, они имеют более высокий гриф секретности. То есть мы его можем хранить в специально отведенных местах и так далее. То есть вот эта проблема».*

Рекомендации. Государственные служащие считают, что госконтроль за качеством лекарственных средств должен осуществляться государством и, соответственно, государством финансироваться: *«дело в том, что лаборатории проводят свои испытания за счет заявителя. Что это значит? Это значит, что заявитель, проходя предварительный госконтроль, может в этой лаборатории не с первого раза его пройти… Изготовит вторую серию, заплатит, еще раз пройдет. Что это значит? Это значит, что одни производители могут теоретически с первого раза представить качественную продукцию, а другие только с десятой попытки… Это означает, что мы-то получили качественный результат, но как они будут без контроля уже в обращение производить продукцию, если они только с десятой попытки сделали контроль? Именно поэтому мы вышли также с предложением о создании сети семи контрольных лабораторий, с проектом и с предложением, чтобы государственный контроль финансировался за счет государства, как это принято в нормальном мире, чтобы государство было заказчиком, а не частная компания».*

1.2.13. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по производству лекарственных средств

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 904)

Обсуждение состоялось 4 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали три сотрудника центрального аппарата регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. В общем государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения административного регламента.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: пять человек (исполнение одного регламента занимает примерно 75% от всей их деятельности).

● Число заявлений, запросов, обращений: 1-е полугодие 2008 г. — 132 заявки, выдано 116 лицензий, с 2006 г. всего выдано 605 лицензий, из них с момента внедрения административного регламента — примерно 300 лицензий.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 16 отклонений заявок по составу и оформлению документов, четыре отказа по результатам проверок и одно решение аннулировано.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Бланк лицензии стоит 1000 рублей; рассмотрение заявления — 300 рублей; переоформление лицензии — 100 рублей.

Административные действия. По мнению государственных служащих, в целом административные процедуры хорошо описаны в регламенте, но некоторые действия в нем надо изменить: *«по действиям есть некоторые моменты, которые действительно, может быть, немножко стоило бы упростить. И собственно, нами уже составлен документ по внесению изменений»*. Например, из регламента необходимо исключить лицензионную комиссию (внешний экспертный орган) — *«просто дело в том, что по одной из процедур у нас было замечание при проверке Генеральной Прокуратурой, поэтому там неизбежно надо вносить изменения… Оно касалось создания Центральной лицензионной комиссии, которую, так сказать, Генеральная Прокуратура сочла избыточной процедурой, и нам волей-неволей пришлось от нее отказаться, и мы должны внести эти изменения в Регламент… останутся внутренние совещательные комиссии, внутри Управления»*.

Нормативные правовые акты. В Положении о лицензировании № 419 предусмотрено соблюдение закона о товарных знаках, *«а оно за истекшее время уже было отменено, и теперь, мы можем ссылаться только на Административный кодекс… есть явное противоречие»* и, как утверждают государственные служащие, необходимо принять указанный федеральный закон.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках исполнения административного регламента происходит взаимодействие с Межрегиональным управлением (по вопросам внеплановых проверок) и Контрольно-ревизионным управлением (с ними согласуют поездки-проверки, так как не имеют права чаще 1 раза в 2 года проверять одну организацию).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, исполнение функции вполне возможно перевести в электронный вид. Уже разработан пилотный вариант Реестра лицензий.

Контроль. Контроль за исполнением административных регламентов осуществляет группа внутриведомственного аудита, но, как считают сами государственные служащие, работает она еще недостаточно эффективно (в 2007 г. было проведено 6—7 аудитов исполнения административных регламентов), поэтому необходимо усилить внутриведомственный контроль.

Ресурсы. Государственные служащие считают, что необходимо увеличить численность сотрудников, исполняющих данный административный регламент, на 10 человек.

1.2.14. Обсуждение 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

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 903)

Обсуждение состоялось 4 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Общая оценка административного регламента. Как отмечают государственные служащие, раньше лицензии на ввоз не было, а было разрешение Минздрава (на несколько видов продукции) на ввоз лекарственных средств. Теперь заявитель для получения лицензии на ввоз должен пройти три процедуры: сначала получить согласование по вопросу наркотических средств; затем разрешение на ввоз в Росздравнадзоре, а уже после этого лицензию на ввоз в Минпромторге. При этом, как считают госу-

дарственные служащие, в разрешении Росздравнадзора представлено больше сведений, необходимых для ввоза лекарственных средств, чем в лицензии, и именно разрешение в дальнейшем используется на практике: *«та информация, которая содержится в документах Росздравнадзора, она более полная, чем информация, содержащаяся в лицензии. И когда растомаживается продукция, то используется приложение Росздравнадзора»*. Государственные служащие видят выход из сложившейся ситуации в отмене лицензии *«Минэкономразвития. Тем более, они сами выходили с таким предположением об отмене лицензирования ряда продукции. Поддержать их в этом»*.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: шесть человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: 2007 г. — 12 500 заявлений на выдачу заключения; 1-е полугодие 2008 г. — 6893 заявления на выдачу заключения.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 2008 г. (январь—август) — 20 отказов по результатам процедур.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. В административном регламенте, по мнению государственных служащих, необходимо откорректировать некоторые действия. Например, российские стандарты не совсем соответствуют международным нормам, поэтому не совсем корректно требовать соответствия лекарственного средства иностранного производства российским стандартам, если осуществлять ввоз лекарственных средств в соответствии с российскими стандартами, вряд ли удастся что-либо ввезти — *«мы требуем здесь, чтобы сведения, качество лекарственных средств соответствовало стандартам, установленным Министерством здравоохранения Российской Федерации. Ну, здесь не совсем как бы правильно написано. Может, немножко как-то сделать наоборот более какую-то международную норму, там требовать у них GMP-стандарт, чтобы они нам предоставляли, что производство фармацевтической субстанции производится на заводе, имеющем сертификат GMP»*.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие считают, что в вопросе выдачи заключения о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств должна быть привязка законодательства к правовым международным нормам, *«потому что мы не можем требовать то, чего не может быть»*. Например, запрашивая у производителя информацию по завезенным субстанциям, как указано в регламенте, «*помимо запроса прикладываем к нему копию документов, предоставленных нам заявителем. Вот мы прикладываем приложение, из которого видно там количество, цена, все. И очень многие заявители начинают гневно звонить и говорить, на каком основании вы о производителе вообще даете такую информацию. Вот мы и не знаем... В принципе, ничего такого здесь нет. Но просто хотелось бы, чтобы у нас законодательство наше, чтобы документ не шел вразрез с другими нормативными актами»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Документооборот. По электронной версии государственного реестра служащие в процессе исполнения государственной функции сверяют регистрацию, представленную заявителем с электронной версией, однако сократить данный документ, по мнению сотрудника, из списка необходимых документов нельзя, так как в базе данных на практике часто бывают ошибки.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Как отмечают государственные служащие, 20—30% заявителей контактируют дополнительно с государственными служащими в процессе исполнения государственной функции по вопросу состава документов и т.п.

В процессе исполнения государственной функции служащие взаимодействуют с Минпромторгом, ФТС.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, сложно внедрять электронный документооборот: «*Я думаю, что у нас пока это невозможно. Во-первых, даже потому, что опять же в том же Регламенте те документы, которые нам заявители предоставляют, они должны быть обязательно завере-*

ны оригинальными печатями и подписями, потому что компания-заявитель несет ответственность за эти документы. И опять же предоставление достоверной информации. Как мы проверим, что действительно этот заявитель существует?»

Контроль. Контроль за исполнением административных регламентов осуществляет группа внутриведомственного аудита, но, как считают сами государственные служащие, работает она еще недостаточно эффективно (в 2007 г. было проведено шесть—семь аудитов исполнения административных регламентов), поэтому необходимо усилить внутриведомственный контроль.

Ресурсы. Государственные служащие считают, что необходимо увеличить численность сотрудников, исполняющих данный административный регламент, на два человека.

1.2.15. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по тарифам по исполнению государственной функции по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятию решений, обязательных для исполнения

(Приказ ФСТ России от 27.10. 2006 г. № 207)

Обсуждение состоялось 8 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по тарифам.

Общая оценка административного регламента. Государственные служащие позитивно оценивают результаты внедрения административного регламента: *«да, действительно стало лучше, и стало лучше, прежде всего исполнителям. Потому что в документе достаточно четко изложены подробности действий, которые должен производить исполнитель»*. После внедрения административного регламента, число заявлений возрастает, так как заявители начинают понимать, что есть понятная процедура.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: шесть человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: всего с 2005 г. по 2008 г. — 256 заявлений (каждый год число обращений увеличивается примерно на 50%); 1-е полугодие 2008 г. — 91 заявление.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 2008 г. — десять заявок возвратили без рассмотрения заявления; 41 отказ.

● Число жалоб: две.

● Число судебных разбирательств: два суда состоялось до внедрения административного регламента.

Платность. Сбор составляет 50 000 рублей, он установлен постановлением Правительства. Государственные служащие обосновывают существование платы тем, что необходимо оплачивать экспертизу, однако экспертиза проводится не по всем заявлениям. Кроме того, по административному регламенту исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях», также проводится экспертиза на конкурсной основе, сумма договоров на одну экспертизу и в том, и в другом случае равна примерно 300 тысяч рублей, но по второму регламенту плата за исполнение функции не взимается.

Административные действия. На данный момент вопросов у заявителей по процедуре исполнения государственной функции нет, но более 60% заявителей при первичном обращении руководствуются Правилами, а не административным регламентом.

В регламенте установлен процент от выручки (12%) — если претензия меньше данной суммы, запрос не рассматривают — данная планка. Как утверждают государственные служащие, установлена опытным путем — *«если сумма разногласий больше 12%, из нашего опыта, значит, на предприятии все не очень хорошо. Если там пять-семь процентов — это еще понятно, что предприятие может закончить с нулевой прибылью, либо там с небольшими минусами. Когда больше 12%, понятно, что предприятие закончит с убытком, то есть, что там нужно разбираться»*.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо внести изменения в Налоговый кодекс: «*и сейчас в Государственную Думу внесены поправки в Налоговый кодекс,*

там, где перечислены все сборы и платежи, и в том числе там будет сбор за рассмотрение разногласий… мы работаем над тем, чтобы наш сбор был полностью на 100% узаконен».

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По мнению государственных служащих, сроки исполнения административных процедур необходимо увеличивать: *«из практики могу сказать, что срок надо расширять ... Ну, грубо говоря, то, что мы приняли решение там, через месяц как вот оно поступило или через полгода, оно для заявителя носит второстепенный характер. Понятно, что им было бы удобнее планировать свой бизнес-план на три года, как можно раньше имея это решение, но все-таки они понимают, что если вот через месяц или там, через три месяца для них роли не играет, потому что тарифы будут приниматься там, через год на следующий период, и решение будет касаться именно тарифов следующего года».*

Документооборот. ГУ ВШЭ выполнял для ФСТ работу по оптимизации перечня необходимых документов в рамках данного административного регламента. Однако, как отмечают государственные служащие *«в 70% случаев мы запрашиваем дополнительные документы, это связано с тем, что…на момент рассмотрения разногласий проходит некий промежуток времени, когда ситуация меняется, годовая отчетность уже есть, к моменту утверждения тарифов в ноябре отчетности не было, но мы люди как бы здравомыслящие, говорим что, друзья, сейчас март месяц, отчетность уже есть, дайте годовой… Чтобы наше решение было объяснимым, объективным, основываясь не только на простом и четком следовании вот того, что записано в законах, но еще и руководствоваться обыкновенной экономической логикой».*

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

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Для информатизации процесса исполнения функции, по мнению государственных служащих, есть и ресурсы, и возможности. Уже разработан автоматизированный модуль, куда «*вшиты*» сроки исполнения действия — если просрочено действие, система сигнализирует.

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

Ресурсы. При существующем объеме заявлений с работой государственные служащие справляются. Однако если сохранится тенденция к росту обращений, года через три может быть понадобится увеличение численности сотрудников, исполняющих данную государственную функцию.

1.2.16. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по тарифам по исполнению государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»

(Приказ ФСТ России от 20.11.2007 г. № 299-к)

Обсуждение состоялось 8 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по тарифам.

Общая оценка административного регламента. Административный регламент вступил в силу 1 января 2008 г. До внедрения административного регламента данная функция не исполнялась. Однако даже сейчас государственные служащие отмечают позитивное влияние внедрения административного регламента: *«в первую очередь он помогает заинтересованным лицам. То есть, например, первоначально вспомним там январь, февраль, март, это начало периода исполнения этой функции. Заявители натыкаются на постановление в правовой базе, а там две-три строчки, и понять ничего не могут. То есть, им объясняешь, допустим, по порядку применения этого постановления, а потом ориентируешь их на ознакомление с административным регламентом. То есть, читают, благодарят. В принципе, там достаточно подробно расписаны административные процедуры и строго регламентирован каждый шаг исполнения по срокам».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: три человека (исполнение административного регламента составляет 50% от общего объема деятельности сотрудников).

● Число заявлений, запросов, обращений: 1-е полугодие 2008 г. — 11 заявлений.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 1-е полугодие 2008 г. — семь отклонений заявлений; единственное принятое за все время исполнения функции решение об отказе.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Бесплатно.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Документооборот. Государственные служащие могут запрашивать у заявителей дополнительные документы: *«мы до проведения экспертизы собирали необходимую информацию, от заявителя требовали что-то, от респондента, от регулирующего органа. Собрав полный пакет, мы назначали экспертизу, потому что пришли к выводу о необходимости применения специальных знаний экспертов… Конечно, это все индивидуально очень, в зависимости от характера спора»*.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие взаимодействуют в процессе исполнения административного регламента с Административно-надзорным управлением (в случае выявления нарушений передают сведения в данное Управление).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

1.2.17. Обсуждение административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок»

(Приказ Минэкономразвития от 26.06.2007 г. № 212)

Обсуждение состоялось 10 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Общая оценка административного регламента. Государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения административного регламента: *«стало лучше. Люди знают регламент… Порядка больше стало»*.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: семь человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: за 2007 г. поступило 540 388 обращений граждан, с января по июль 2008 г. — 237 988 обращений.

● Число отклоненных заявлений, отказов: с января по июль 2008 г. — 2192 отказа.

● Число жалоб: примерно 1% от количества обращений.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. По мнению государственных служащих, в административном регламенте необходимо доработать вопрос осуществления контроля над деятельностью территориальных органов в рамках исполнения государственной функции: *«мы хотим четко прописать: раз вы отправили на территорию, вы проконтролируйте, получите ответ, принесите в контрольное управление для списания дела, закрытия его».*

Необходимо также внести изменения в регламент в связи с внесением изменений в типовые регламенты федеральных органов исполнительной власти: на электронный запрос заявителя отвечать в письменной форме посредством почтовой связи: «*когда в конце прошлого года, где-то в ноябре, вышло постановление Правительства о внесении изменений в типовые регламенты федеральных органов исполнительной власти. И там такая фраза написана, что на обращения граждан, поступившие по информационным системам общего пользования, ответы даются на почтовый адрес. А мы в своем регламенте заявили, что мы, какой адрес указал гражданин, на тот мы ему и отправляем. И на почтовый, и на электронный… А мы вот до сих пор отвечаем. Вот мы хотим изменения в регламент, чтобы не отвечать».*

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие в процессе исполнения государственной функции взаимодействуют с Росрегистрацией, Росимуществом, Правительством, Администрацией Президента (по вопросам переадресации обращений).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). В настоящий момент заявитель не может войти в здание, где расположен центральный аппарат Агентства, и места для приема заявителей пока нет, но идет ремонт здания, где будут предусмотрены соответствующие помещения.

ИКТ. По мнению государственных служащих, исполнение государственной функции возможно перевести в электронный формат. Государственные служащие и сейчас готовы сканировать обращения граждан и обрабатывать их в электронном виде, однако не располагают для этого необходимыми техническими средствами.

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

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

1.2.18. Обсуждение административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции по государственному земельному контролю

(Приказ Минюста РФ от 27.12.2007 г. № 254)

Обсуждение состоялось 10 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих, внедрение административного регламента играет положительную роль, но не для служащих, а для граждан: *«регламенты они, как правило, применяются на земле нашими терорганами… Там они, конечно, сыграли существенную роль, но не для нас, конечно. Для граждан и организаций, которые пользуются, которые входят в земельные отношения. Это, во-первых, и сокращение очередей, это, да, это все произошло. Во-вторых, комфорт, время ожидания, прозрачность процедур более-менее стала. То есть, для граждан».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: всего 4437 человек, в том числе в центральном аппарате — восемь человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: 1-е полугодие 2008 г. — 64 000 проверок (из них примерно 50% — плановые и 50% — внеплановые). По результатам проверок выявлено примерно 40 000—50 000 нарушений. За одним инспектором центральным аппаратом закреплено 72 проверки в год. Обращений граждан (жалобы, по которым инициируются проверки) поступает примерно восемь штук в неделю.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: в центральный аппарат поступает примерно 20—30 жалоб в месяц на действия государственных земельных инспекторов.

● Число судебных разбирательств: примерно 90% из обжалуемых в судах решений — это жалобы по решениям государственных земельных инспекторов.

Платность. Бесплатно.

Административные действия. Государственные служащие отмечают, что в административном регламенте необходимо доработать ряд процедур. Во-первых, доработать процедуру производственного земельного контроля. Кроме этого, необходимо процедурно прописать привлечение экспертов — в настоящий момент их приглашают бесплатно, благодаря личным контактам, «*теоретически могут привлекать из других организаций, но процедура не прописана. Это может быть как в качестве обращения или запроса в ту или иную государственную организацию. Но вопрос о взаимодействии, соглашении, это только на усмотрение территорий*».

Государственные служащие подтверждают, что в случае поступления и одной жалобы организуется внеплановая проверка, даже если еще действует иммунитет юридических лиц по проведению контрольных мероприятий.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие считают, что необходимо в законодательном порядке повысить штрафы за нарушение земельного законодательства, так как, по их мнению, размер существующих штрафов (500—1000 рублей) несоразмерен по сравнению с масштабами нарушений: *«как раз хотелось бы отметить здесь о несоразмерности штрафных санкций, которые предусмотрены в Кодексе административных правонарушений и за нарушение земельного законодательства. То есть, мы с этим вопросом уже обращались, с этой инициативой в правительство, и пока поддержки не нашли… но если посмотреть, допустим, на Европу, на весь мир, то государственный земельный контроль, по-моему, он вообще в России только присутствует. Потому что, что такое самозахват земель, например, европейцу ему в голову не приходит, как можно поставить магазин в центре города и торговать без документов, там, допустим. У нас это, ну можно выйти сейчас, проверить первый же объект и какое-нибудь нарушение там будет. То есть, раз у нас такой менталитет, то надо как-то жестче, наверное, бороться с нарушениями. По-другому никак. С каждым годом нарушения растут и все изощренней становятся».*

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции государственные служащие взаимодействуют с Юридическим департаментом, Контрольным управлением Роснедвижимости. Помимо этого осуществляется взаимодействие в рамках соглашений с Роскартографией, Росрегистрацией, Росприроднадзором.

Необходимо заключить соглашения, закрепить процедуры взаимодействия по вопросам взыскания штрафов Роснедвижимости с МВД, ФССП: «*Но вот особое внимание здесь я бы уделил, конечно, Федеральной службе судебных приставов, потому что, если обратить внимание на то, сколько мы взыскиваем штрафов, из них 40—50% мы не взыскиваем, ну, 40, сейчас уже снижение пошло. Эти 40%, соответственно, должен взыскать суд через приставов. Это сейчас происходит как-то вот пока без соглашения, без всего... В регламенте прописано взаимодействие с правоохранительными органами, оно прописано, а процедура взаимодействия она нигде не указана… На местном уровне, то есть, если*

там начальник наш территориального управления договорился с органами внутренних дел, то с инспекторами могут идти милицейские… А как осуществить привод, допустим, как мы его можем осуществить силами двух женщин-инспекторов? Никак. Тут содействие должно оказываться».

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие отмечают, что *«существует автоматизированная система сбора информации, оперативной информации, которую территориальный орган сбрасывает непосредственно еженедельно, ежемесячно отчитывается за количество проведенных проверок, за сумму взысканных штрафов, поступивших постановлений, отмененных»*.

Контроль. Контрольное управление осуществляет контрольные мероприятия за исполнением государственной функции.

Ресурсы. По мнению государственных служащих, необходимы финансовые средства на обеспечение государственных земельных инспекторов форменной одеждой (образец данной формы уже разработан), необходимо увеличение штата государственных земельных инспекторов в целом по России, как минимум, в два раза.

1.2.19. Обсуждение административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра»

(Приказ Минэкономразвития России от 13.07.2006 г. № 186)

Обсуждение состоялось 10 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих, после внедрения административного регламента ничего не изменилось. Административный регламент сложен для восприятия, так как он предназначен для двух пользователей: государственных служащих и заявителей. По мнению государственных служащих, необходимо менять подход к разработке административных регламентов вообще.

Земельный кадастр уже не ведется, в настоящее время ведут Кадастр недвижимости. Федеральный закон о земельном кадастре отменен и в настоящее время уже идет разработка нового административного регламента о ведении Кадастра недвижимости.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: на данный момент происходит пилотное внедрение административного регламента — он внедрен не во всех субъектах Российской Федерации.

● Число заявлений, запросов, обращений: сейчас идет большой поток запросов, так как размер государственной пошлины за предоставление государственной услуги пока не установлен, и услуга предоставляется бесплатно.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Размер государственной пошлины за предоставление государственной услуги пока еще не установлен, и услуга предоставляется бесплатно. Раньше было две составляющие оплаты государственной услуги — за предоставление информации и за ксерокопирование документов. Вторая часть оплаты перечислялась на внебюджетные счета территориальных органов, тем самым обеспечивалась покупка бумаги, картриджей и т.п. в территориальных органах. По мнению государственных служащих, было бы лучше, если бы плата за услугу взималась не в виде государственной пошлины, а именно в виде платы за услугу и перечислялась бы в бюджет территориального органа исполнительной власти: «*сегодня государственная пошлина в законе записана, на самом деле было бы лучше, если бы было записано “плата за предоставление сведений”, и она бы поступала не в федеральный бюджет, а на наши счета для того, чтобы мы могли уже распоряжаться этими средствами».*

Административные действия. Административный регламент сложен для восприятия, так как он предназначен для двух пользователей: государственных служащих и заявителей. По мнению государ-

ственных служащих, для заявителей не надо указывать какие действия происходят внутри органа исполнительной власти в рамках исполнения государственной функции. Сотрудникам таким документом тоже пользоваться неудобно. Поэтому, по мнению государственных служащих, необходимо менять подход к разработке административных регламентов вообще.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо в законодательном порядке прописать обязанность для всех органов исполнительной власти предоставлять имеющуюся информацию о недвижимости в Роснедвиджимость для ее отражения в Кадастре.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Документооборот. В административном регламенте удалось закрепить форму заявления — это, по мнению государственных служащих, единственный плюс регламента, так как форму заявления как самостоятельный документ Минюст России отказывался регистрировать.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие подтверждают, что заявители действительно сильно жалуются на процедуру предоставления государственной услуги, но не во всех субъектах Российской Федерации, а лишь в ряде регионов.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, технически возможно перейти к предоставлению государственной услуги в электронном виде, но открытым остается вопрос юридической силы электронных документов, их безопасности. Реестр объектов недвижимости будет вестись в электронной форме.

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

Ресурсы. Государственные служащие отмечают, что во многих территориальных органах не хватает сотрудников, нет средств на закупку канцелярских принадлежностей.

1.2.20. Обсуждение административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организация проведения государственной кадастровой оценки земель»

(Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2007 г. № 215)

Обсуждение состоялось 11 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Общая оценка административного регламента. Государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения административного регламента: *«я бы сказала, не то что легче, стало работать несколько четче, потому что, по большому счету, вот та последовательность действий, которая здесь определена, мы ее каждый год проходили. Но регламент прежде всего определяет взаимоотношение нас как федерального, как центрального аппарата, агентства федерального уровня и наших территориальных органов и плюс еще здесь у нас, так или иначе, участвуют органы власти субъектов Российской Федерации, потому что они являются непосредственными заказчиками».*

В настоящее время исполнение функции финансируется за счет целевой программы, действующей до 2011 г.: *«у любой целевой программы есть действительно определенные цели и задачи разовые, единовременные. Но мне кажется, что мероприятия по кадастровой оценке стали мероприятиями программы по той причине, что они вообще в России проводились впервые»*. Дальнейшая работа в рамках исполнения государственной функции, по мнению государственных служащих, должна быть уже плановой, а не программной, поэтому должно быть и нормальное бюджетное финансирование.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате исполняют функцию 20 человек, в каждом территориальном органе — примерно по три—четыре человека, т.е. около 250—260 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: из семи существующих категорий земель, в год проводится оценка первой—второй категорий по всем субъектам Российской Федерации (в этой связи нагрузка по годам разная, так как, например, оценка населенных земель самая трудоемкая).

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: в период с 2006 г. по настоящее время — 42 суда по стоимости начисленных налогов (по всей России), по десяти из них принято решение, удовлетворяющее требование заявителей.

Административные действия. Государственные служащие, присутствующие на обсуждении признали, что можно было бы детализировать многие административные действия, тем более что в настоящий момент административный регламент дополнен внутренними документами, разработанными в дополнение к регламенту (например, методика по работе с информационной базой данных).

Необходимо доработать процедуру контроля за деятельностью субъектов Российской Федерации, которые утверждают согласованные центральным аппаратом Приказы о кадастровой стоимости земель, так как существует проблема с утверждением результатов кадастровой оценки земель «*после того, как посчитана кадастровая стоимость оценщиком, отчет приходит в агентство, мы его проверяем, устраняются там ошибки. После этого наше управление готовит проект нормативно-правового акта с приложением результатов оценки и направляет его в субъект на утверждение, орган власти его как бы утверждает. Но на этапе утверждения бывают чудеса, я это называю, потому что результаты оценки могут меняться совершенно непредсказуемым образом. Субъект Федерации может написать в своем решении, например, как у нас один из вопиющих примеров в Республике Удмуртия был, когда они просто взяли и написали прямо в тексте постановления, что для цели налогообложения применять кадастровую стоимость, приведенную в приложении постановления с коэффициентом 50. То есть взяли и умножили стоимость на 50, в 50 раз ее увеличили».* Центральный аппарат имеет возможность отследить подобные приказы, однако обязанности по принятию соответствующих мер сейчас у центрального аппарата нет.

Нормативные правовые акты. Необходимо вносить изменения в федеральный закон в части полномочий субъектов Российской Федерации в области кадастровой оценки земель — в настоящий момент указанные полномочия за ними не закреплены, соответственно нет и финансирования исполнения функции: «*на самом деле, когда мы говорим, что у нас два источника финансирования этих работ — это федеральный бюджет и бюджет субъекта можно сказать, что это очень условно, потому что кроме как вот в данной целевой программе эти источники финансирования нигде не прописаны. У субъекта нет такого полномочия, то есть в нормативно-правовых актах, которые регулируют функции и полномочия регионов, у них нигде нет функций по организации кадастровой оценки или проведения кадастровой оценки на территории субъекта… это нужно вносить на уровне федерального закона, по полномочиям регионов. Мы не раз обращались и через МЭРТ и в Правительство и в Думу с этим вопросом, но он пока не решен до конца. Но как бы проекты и документы такие есть. Потому что если у них нет функций, нет расходной статьи, то нет возможности… Из-за этого просто очень часто нет денег, как бы нет песен, нет пива, нет ничего*».

Государственные служащие также отмечают, что необходимо в законодательной базе унифицировать сроки исполнения государственной функции в части указания рабочих либо календарных дней.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Государственные служащие отмечают, что желательно зафиксировать в административном регламенте срок проведения непосредственной оценки земель не меньше, например, 4 месяцев, так как в более сжатые сроки полноценную оценку земель провести невозможно, а на практике бывают такие случаи: *«мы в этом году столкнулись с какой проблемой? Что в ряде субъектов Российской Федерации затянули по тем или иным причинам проведение торгов на кадастровую оценку. И, допустим, провели торги в июле месяце. Вот они их провели в июле, к началу августа заключили договор, а к 1 октября работа должна быть готова. А физически ее не сделают так, а исполнитель под этим подписался. Да, понятно, что он будет нести штрафные санкции и так далее уже в рамках выполнения своих договорных обязательств. Но лучше бы вообще такую ситуацию предупредить, и если бы где-то можно было прописать, допустим, норму, что это работа не менее… вот технологический цикл проведения работы он не менее четырех месяцев. И что в принципе не допускать такой ситуации… Если уж они в этом году вот дотянули до такого, что они*

только в июле могут провести торги, то пусть ни их не проводят вообще, а запланируют эти торги на следующий год. Потому что в любом случае работа сделана не будет, результата не будет».

Срок проведения проверок отчетов, поступающих в центральный аппарат из субъектов Российской Федерации, по мнению государственных служащих, необходимо увеличить, так как за 1 месяц не успевают выполнить всю процедуру.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках исполнения государственной функции служащие взаимодействуют с Управлением земельного кадастра (получают исходные данные).

Государственные служащие отмечают, что имеются сложности во взаимодействии с субъектами Российской Федерации, хотя в последнее время ситуация улучшается, административный регламент во многом упорядочил совместную работу, благодаря регламенту субъекты Российской Федерации сами инициируют некоторые административные процедуры.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие подчеркивают, что практически создана автоматизированная система массовой оценки земель, в которой отражены все процедуры в рамках исполнения государственной функции.

Контроль. Управление системного проектирования и Контрольное управление осуществляют внутренний контроль за исполнением государственной функции.

Ресурсы. В настоящий момент центральному аппарату хватает сотрудников для исполнения государственной функции, но в случае расширения их обязанностей (когда объектом исполнения государственной функции будет не только земля, но и недвижимость) будет необходимо увеличение штата сотрудников.

1.2.21. Обсуждение административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»

(Приказ Минэкономразвития России от 14.11.2006 г. № 376)

Обсуждение состоялось 11 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Общая оценка административного регламента. После внедрения административного регламента улучшилось исполнение государственной услуги. По мнению государственных служащих из территориальных органов, в регламенте все достаточно четко прописано: «*если вкратце, то стало лучше. Если более развернуто, уже с 2002 г. выходило постановление Правительства, в котором говорилось о создании самого Госфонда данных по землеустройству, где бы хранилась самостоятельная документация, так как она должна быть в государственных руках. И было выпущено Роснедвижимостью письмо, в 2002 г., СС-190, в котором регламентировались сначала в общих чертах, далее — более подробно какие-то моменты, связанные с хранением, реализацией функций по ведению и предоставлению услуги по Госфонду данных. Так как «первый блин комом» всегда бывает, из регионов посыпались вопросы, то есть куча спорных ситуаций тут же, как это бывает при внедрении любого документа. После чего уже встал вопрос о регламенте, где все это будет скомпоновано — выжимка из этих писем плюс рассмотрены дополнительные аспекты и ситуации. Был написан Регламент, в котором достаточно четко — это не только наше мнение, это мнение регионов… и количество жалобщиков уменьшилось по данной услуге в наших же территориальных органах, упростилась процедура взаимодействия. И если раньше приходили люди, и им не могли даже аргументировано согласиться или отказать, то есть множество спорных ситуаций было, то сейчас, опершись на регламент, вполне аргументировано наши же территориальные органы могут согласиться или отказать».*

С 2010 г. Государственный фонд данных войдет в Государственный кадастр объектов недвижимости.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате предоставляют государственную услугу три человека, в каждом территориальном отделе — примерно по два—три человека.

● Число заявлений, запросов, обращений: в центральный аппарат поступает примерно 2—3 письма в год, по всей России — примерно 430 500 обращений, по Московской области — примерно 30 000 обращений в месяц.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Как отмечают государственные служащие, порядок взаимодействия государственных служащих с заявителями во многом отличаются в разных субъектах Российской Федерации. Например, в Московской области всегда есть очереди, т.е. не соблюдаются установленные административным регламентом требования, в Самарской области поток заявителей очень маленький, поэтому, например, в субботу государственные служащие не работают.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие считают, что бумажные носители информации имеют преимущество в надежности по сравнению с электронными документами: «*у них летит компьютер — и что они будут делать?... и сколько резервных копий? Опять же это только усложняет процесс: надежности меньше, а усложняет процесс больше, потому что и резервный компьютер может полететь… Я понимаю преимущества электронного варианта, я сама такая же, но тем не менее бумага…*».

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

Ресурсы. Государственные служащие отмечают, что у территориальных органов зачастую не хватает средств на приобретение канцелярских товаров.

1.2.22. Обсуждение административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства» и исполнению государственной функции «Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства»

(Приказы Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147, от 26.04.2007 г. № 146)

Обсуждение состоялось 11 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Общая оценка административного регламента. В настоящий момент регламент внедрен только в базовых регионах, но можно уже говорить о положительной оценке государственными служащими административного регламента: «*что я могу сказать с точки зрения, наверное, самого заявителя. Меня больше эта точка зрения волнует, потому что со своими сотрудниками как-то мы разбираемся,*

потому что у них есть должностные обязанности… Я думаю, что для заявителей стало лучше, в каком плане? Первое — график работы у нас установлен… работаем после окончания рабочего дня, и в субботу, и это очень… у нас хорошо поставлено информирование заявителей. Я сама сижу, когда обращаются по "горячей линии" за помощью консультанта, я сама работаю».

С 2010 г. ЕГРОКС (Единый государственный реестр объектов капитального строительства) войдет в государственный кадастр объектов недвижимости.

Статистика

- Численность сотрудников, исполняющих функцию: нет данных.
- Число заявлений, запросов, обращений: нет данных.
- Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.
- Число жалоб: нет данных.
- Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции государственные служащие взаимодействуют с Земельным управлением «*для того, чтобы привязать… домик к земле*».

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

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

Рекомендации. Государственные служащие подчеркивают необходимость создания некоего объединяющего звена в процессе регламентации в целом — дать возможность гражданину позвонить по телефону и узнать по каждой государственной функции, куда можно обратиться. «*Нет ни государственного органа, системного такого, который бы все это систематизировал. Я не знаю, мне бы было удобно, если бы я в какое-то место позвонила, мне сказали: такие-то вопросы вы можете обратиться туда-то, вас проконсультируют. То есть, нет объединяющего такого звена, который бы закольцевал все это. Нигде нет. Знаете, доходит до смешного. Звонят нам из госорганов. Я не буду называть, какие, ладно? И говорят: объясните, мы к вам обратились или не к вам? Я говорю: ребята, у вас тоже есть административный регламент, ну что же вы… Ну, девушка, я вас очень прошу, я хоть и госслужащий, я не знаю, как в этом разобраться! Честное слово. То есть это такая путаница… информационная система — очень хорошо. Но мне нужно, куда мне позвонить и проконсультироваться, куда мне обращаться и что мне дальше делать? Это более привычно, тем более в деревнях, где там она будет смотреть, в каком там поиске*».

Желательно разработать типовые административные регламенты — типовой регламент по информированию заявителей, включив раздел по описанию требований к местам предоставления государственных услуг; типовой регламент по обжалованию действий и бездействия государственных служащих; типовой регламент по рассмотрению обращений граждан; типовой регламент по исправлению технических ошибок, допущенных в процессе исполнения государственных функций. «*Второй вопрос. Все мы описываем требования к удобству, комфорту, информированию заявителей. По сути, почитала я эти регламенты, в общем и целом, они одинаковые. Зачем каждый раз прописывать? Вот у нас в нашем агентстве куча регламентов, и мы одно и то же это все переписываем. Зачем это?… Потом,*

зачем каждому агентству разрабатывать порядок обращения граждан? Зачем это нужно… надо какой-то общий регламент, мне кажется, составлять».

В заключение государственные служащие подчеркивают, что требования к организации мест приема заявителей должны носить не обязательный, а рекомендательный характер: *«и требования. Даже не должны они быть требованиями. Требования должны быть минимальные… У нас прописано там: пандусы для инвалидов, всякие поручни. Там где субъект такой сильный, где деньги есть, где губернатор такой вот, стукнет кулаком по столу и все будет, там вы можете даже посмотреть, там действительно все есть. А там субъекты, где ни производства, ничего, ну выделим мы им там деньги на оборудование, ему все равно не хватит… Это все-таки должно быть как-то рекомендациями, рекомендательного порядка. В обязательном порядке, конечно, должно быть информирование по телефону, вот просто, причем, человек может обратиться как в центральный аппарат, так и в теротдел вне зависимости от того, где он там живет и так далее… Графики работы. Мне кажется, тоже должны быть едиными».*

1.2.23. Обсуждение 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

(Приказ МПР РФ от 8.10.2007 г. № 261)

Обсуждение состоялось 15 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали один сотрудник центрального аппарата и два сотрудника территориальных органов Федерального агентства по недропользованию.

Общая оценка административного регламента.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате исполняют государственную функцию два человека, в субъектах Российской Федерации — примерно один человек в одном департаменте (т.е. примерно 200 человек в территориальных органах исполнительной власти).

● Число заявлений, запросов, обращений: в один территориальный орган приходит примерно 300 заявок в год о регистрации работ. В центральный аппарат в 2007 г. поступило — 200 заявок; в 2008 г. — 50 заявок; Департамент по континентальному шельфу, 2007 г. — 100 заявок; до сентября 2008 г. — 46 заявок.

● Число отклоненных заявлений, отказов: в центральном аппарате — один отказ в 2008 г.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. В этом административном регламенте объединены Реестр работ и Реестр лицензий — насколько вторая часть регламента (по Реестру лицензий) нужна и в какой мере она выполняется, государственные служащие, присутствующие на обсуждении, ответить не могут.

Теоретически, как отмечают государственные служащие, административный регламент можно дополнить административными действиями по предоставлению информации из Реестра работ, но данную информацию мало кто запрашивает.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие считают, что для улучшения исполнения государственной функции, необходимо изменить подведомственность территориальных фондов Министерства природных ресурсов: «*изначально, с 37-го года было заложено, был Росгеофонд как бы федеральный в Москве, и в каждом субъекте свой территориальный фонд… эта система территориальных фондов, в том числе и в Законе о недрах, везде любые работы, которые происходили, по окончании этой работы сдаются материалы на местный территориальный фонд и в Федеральный фонд отсылается. Федеральный фонд как бы копит по всей стране и …Сейчас так получилось, что, это в 2002 г. произошло, после всех этих реорганизаций, наши территориальные фонды, которые были, их переименовали в территориальные фонды, по Закону о недрах это была просто геологическая информация, а сделали фондами по геологии, по природным ресурсам и охране окружающей среды, переподчинили Министерству природных ресурсов… Но в то же время вот на Правительстве*

сейчас рассматривают вопрос о том, чтобы снова эти фонды вернуть нам и сделать просто геологическими».

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сроки исполнения функции небольшие, но государственные служащие соблюдают данные сроки, хотя и с большим трудом, так как львиную долю времени в центральном аппарате занимает согласование, подписание документов: «*для нас, для центрального аппарата, тяжело, потому что мне реально приходится делать это один—два дня. Потому что все остальное время уходит на эти вот согласования*».

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

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

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие готовы к максимальной информатизации, по их мнению, это сократит массу времени, меньше сотрудников потребуется для исполнения государственной функции.

Контроль. Контроль за исполнением государственной функции осуществляется посредством проведения комплексных проверок деятельности территориальных органов.

Ресурсы. Государственные служащие считают, что в центральном аппарате на исполнение данной государственной функции надо выделить еще одного сотрудника.

1.2.24. Обсуждение административных регламентов Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия по исполнению государственных функций «Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах» и «Аттестация экспертов по культурным ценностям»

(Приказы Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286, от 26.12.2007 г. № 469)

Обсуждение состоялось 17 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Общая оценка административного регламента. В связи с реорганизацией Службы два административных регламента будут пересогласованы и переутверждены.

Административный регламент, утвержденный Приказом № 469, фактически не работает, так как принят в декабре 2007 г., а в марте 2008 г. произошла реорганизация Службы, территориальные органы не успели заработать в полную силу по данному регламенту, хотя теоретически, по оценке государственных служащих, административный регламент работоспособный: «*Скажем так, регламент работоспособный, но мало времени прошло его для оценки его действия».*

До внедрения административного регламента, утвержденного Приказом № 286, аттестация экспертов не проводилась, существовал Приказ Минкульта, в котором был закреплен перечень экспертов, но их было немного. После внедрения регламента пришлось аттестовывать экспертов по 78 территориальным управлениям, и регламент очень помог при таком «вале», позволил упорядочить деятельность. «*Он сыграл определенную свою положительную роль, но не ввиду своих явных достоинств, хотя достоинства там есть, а ввиду той ситуации, что нам пришлось аттестовывать экспертов сразу по 78 территориальным управлениям. И вот этот безумный поток, который пошел на нас в связи с тем, что нужно было провести аттестацию на чистом поле, и вот этот поток, который на нас обрушился, это регламент позволил упорядочить эту деятельность и осуществить аттестацию дважды».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате по регламенту, утвержденному Приказом № 469, — пять человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: по регламенту, утвержденному Приказом № 469, в 2007 г. было 2000 обращений (не считая регистрации фактов пропажи по результатам плановых проверок). Реестр хищений в целом включает примерно 20 000 объектов По регламенту, утвержденному Приказом № 286, около 700 кандидатур рассмотрели на двух заседаниях Комиссии (23.01.2008 г.; 23.05.2008 г.), из которых утверждено 650 экспертов по 8 специальностям. Основная масса экспертов уже аттестована, дальше поток будет небольшим.

● Число отклоненных заявлений, отказов: по регламенту, утвержденному Приказом № 286, около 50 документов отправили на доработку; два эксперта не прошли аттестацию.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. По административному регламенту, утвержденному Приказом № 286, надо обязательно разработать процедуру по лишению аттестации, оповещению общественности о сомнительных характеристиках экспертов: «у *нас была такая глава, которая не прошла через Минюст, лишение аттестации. Нам говорили, что вот, нигде этого нет, если вы получили диплом вуза, вас никто этого диплома вуза не может лишить и так далее, и так далее. Однако мы вот дважды уже столкнулись. Первый раз действительно человек был замешан в криминальной ситуации. Второй раз человек в заключении сейчас находится, за подозрение в заведомо ложных данных заключения экспертизы. Однако он остается нашим экспертом. И третье, сейчас выяснилось в Петербурге, что ряд экспертов дают экспертные заключения, не видя предметов… Да, это определенные правонарушения, хотя это не несет, может быть, какой-то уголовной ответственности, но, тем не менее, нет никакого нашего влияния, ни аттестационной комиссии, ни Росохранкультуры, ни отдела государственного контроля на деятельность этих экспертов. Мы не можем ни оповестить людей там, что вот этот эксперт там как-то себя негативно ведет. Не можем лишить аттестации и огласить это тоже вот. Вот это очень большой минус».*

Нормативные правовые акты. По административному регламенту, утвержденному Приказом № 469, сообщение фактов пропажи культурных ценностей не является обязанностью учреждений, хранящих государственные культурные ценности — это пробел законодательства и необходимо установить постановлением Правительства данную обязанность: «*вот здесь мы пришли как раз к законодательной проблеме, которая существует по данному регламенту. У нас сообщение этих фактов не носит обязательный порядок, характер для нашей службы. То есть, при краже даже, допустим, из госхранилища, они обязаны уведомить, первое — милицию и второе, в лучшем случае, — Министерство культуры, то есть, вышестоящую организацию. То есть, для федеральных музеев — это Министерство культуры, для субъектных — это свое министерство субъектов… Нас они не обязаны никак оповещать. И вот это пробел в законодательстве».*

В рамках разработки концепции «Автоматическая система культурного наследия» был подготовлен проект нормативного правового акта об обязательности сообщения фактов пропажи государственных культурных ценностей. Кроме того, необходимо заключить соглашения с органами исполнительной власти по обязательной передаче информации по хищениям государственных культурных ценностей.

По административному регламенту, утвержденному Приказом № 469, государственные служащие считают, что в основах законодательства надо четко разграничить культурные ценности на движимые и нет (*«в основы законодательства о культуре под понятием культурные ценности, вообще, и быт, нравы и традиции, и фольклор и так далее. То есть, это требует еще и основы законодательства как бы по-хорошему рихтовать, развести понятие именно движимых ценностей и вот фольклорных»*). Сейчас, говоря о хищениях культурных ценностей, руководствуются Федеральным законом о ввозе—вывозе культурных ценностей, в котором четко прописано, что является движимой культурной ценностью.

По регламенту, утвержденному Приказом № 286, необходимо законодательно закрепить тот факт, что эксперты, аттестованные Россвязьохранкультурой, являются также аттестованными экспертами и сейчас при Росохранкультуре (их удостоверения действительны).

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По административному регламенту, утвержденному Приказом № 286, внутренние сроки исполнения административных действий нарушались из-за большого потока заявителей. В дальнейшем, как считают государственные служащие, сроки исполнения отдельных административных действий в рамках исполнения государственной функции также будут нарушаться, так как поток заявлений будет уже небольшой, а собирать Комиссию ради одного человека никто не будет.

Документооборот. По административному регламенту, утвержденному Приказом № 286, дополнительно требовали у заявителей предоставить рекомендации, хотя это и не предусмотрено административный регламентом, так как при таком огромном потоке заявителей, невозможно знать каждого эксперта, а экспертизу, подтверждающую профессиональные качества эксперта, можно и в Интернете скачать. Кроме того, дополнительно требовали рекомендации от территориальных органов, так как все заявления в Центральный аппарат поступали только через территориальные органы: *«мы на свой страх и риск просто требовали предоставления рекомендаций либо из каких-то организаций, музеев, общественных объединений. И территориальные управления нам представляли рекомендации на тех, кого они представляют и с кем они работают».*

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие считают, что «*если каждое ведомство будет с каждым ведомством заключать соглашение, тогда не будет системы исполнительной власти. Мы обязаны по своим Положениям взаимодействовать со всеми органами исполнительной власти, как на федеральном, так и на муниципальном уровне. Если мы будем заключать соглашения, дойдет до того, что отдел с отделом будет заключать соглашения».*

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

Ресурсы. Для реализации административного регламента, утвержденного Приказом № 469, нужны ресурсы для внедрения автоматизированной системы культурного наследия (АСКН): «*здесь вопрос даже больше не в людях, а в создании электронной системы, потому что надо связать терры, надо связать, как бы, таможенные посты с теми же, с той же базой. То есть, это создание именно электронной системы для работы».*

Рекомендации. Для реализации административного регламента, утвержденного Приказом № 469, фактически ведется Реестр фактов хищения, но не Реестр культурных ценностей, *«само по себе введение вот этого реестра культурных ценностей — оно утрачено, оно не закреплено за нами… Оно вообще ни за кем не закреплено… Это висящее как бы. То есть, мы по Положению должны регистрировать факты хищения, но не предметы, понимаете? А регистрация предметов, она висит, она не за кем... Каталог музейного фонда — это одна часть, это сейчас возложено на Минкультуры. Каталог архивных документов, ну, там по-другому называется, не каталог, это Росархив делает. Есть часть культурных ценностей, которые вообще выпали. Например, библиотечные уникальные фонды, они как бы повисли, вообще нет понятия в законодательстве, что такое редкая книга. Еще другие ценности, например, церковные, которые в церквях передаются, они тоже повисли, никто их не учитывает. Потому что Росимущество занимается только зданиями, предметы их не интересуют».* Подводя итог, государственные служащие отмечают, что единого каталога культурных ценностей в принципе и не нужно, если восполнить пробел по редким книгам и церковным ценностям — достаточно и отдельных Реестров, но нужен Общий реестр утрат по всем видам ценностей это позволит облегчить их поиск.

1.2.25. Обсуждение административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации

(Приказ МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769)

Обсуждение состоялось 19 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали пять сотрудников центрального аппарата и один сотрудник территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Общая оценка административного регламента. Административный регламент имеет положительное значение для граждан, по мнению государственных служащих.

Государственные служащие отмечают, что «*на земле*» многие сотрудники даже не знают о существовании административного регламента: «*Я вам так скажу: до “земли” как те приказы не доходят,*

так и Адмрегламент не дошел: они еще даже не знают, о чем речь! Их спрашиваешь: адмрегламент, он в глаза его не видел!.. Он лежит где-нибудь у них в библиотеке, он получен… Он как привык работать, так он и работает… На "земле" идут обычные текущие вопросы. Они, как в колее: идут, идут, работают, работают. Если что-то радикальное — да, действительно: их соберут, проведут занятия, обучат, расскажут, пятое-десятое. А если, допустим, создается документ такой — ничего не отменяющий, ничего, все по накатанному — он так и будет работать».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: 3000 дежурных частей и 2300 Экспертно-криминалистических центров (ЭКЦ), однако нет отдельных сотрудников, исполняющих данную функцию.

● Число заявлений, запросов, обращений: добровольно регистрируются примерно 100 000 человек в год; обязательная дактилоскопическая регистрация — примерно 300 000—400 000 человек в год (не считая дактилоскопии по уголовным делам).

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. ЭКЦ обучают всех дактилоскопии (на договорной основе) — за обучение трех человек берут примерно 2000 рублей.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие отмечают, что необходимо разработать аналогичный административный регламент для ФМС и четко разграничить полномочия МВД и ФМС: «*это планировали таким образом, что аналогичный Регламент должен был быть разработан сотрудниками Федеральной миграционной службы. В настоящий момент его нет. Это такой небольшой нюанс. Поясню. На стадии разработки, так скажем, у нас был совместный регламент… Наш Регламент содержал термины и положения, определяющие порядок проведения дакторегистрации Территориальными органами ФМС. Но на стадии регистрации в Минюсте документ видоизменился, потому что они приняли решение, что, так как в соответствии с Положением о ФМС, им дана функция самостоятельного нормортворчества, то МВД не имеет права для них определять порядок. То есть они его устанавливают сами. Поэтому у нас этот пробел и получился. Они пока в стадии разработки. Но проблема есть».*

Государственные служащие также считают, что МЧС должны сами проводить дактилоскопию, а не передавать эту обязанность МВД. *«МЧС мы помогаем дактилоскопировать. Сейчас мы разрабатываем, у нас изменение 128-е, где мы хотим, чтобы они сами дактилоскопировали свой личный состав, и проблема не к нам. То есть сейчас у них возможность такая есть, потому что такой массовости дактилоскопирования личного состава нет. Потому что, естественно, эксперты-криминалисты, которые умеют пальчики "катать", на момент принятия закона, естественно, были только в органах внутренних дел… с законопроектом мы хотим, так скажем, на них самих возложить эту обязанность, и не отвлекать нас».*

Дактилоскопию осуществляет не только МВД, но и ФМС, ФСБ, СВР — они должны передавать результаты в единую базу МВД, но не все и не всегда делают это — «*Министерство обороны направляет нам, а СВР, например, ФСБ, они ставят на учет свой личный состав после ухода на пенсию их сотрудников. То есть хранение до выхода на пенсию они осуществляют сами, а по выходу на пенсию дактокарты, дактоносители направляются к нам на хранение и учет… Но таких фактов, как чтобы нам, например, направил ФСБ на хранение чего-то, таких, естественно, фактов, как вы понимаете, нет».* Таким образом, государственные служащие высказываются за необходимость четкого закрепления порядка передачи информации по дактилоскопии в МВД.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции осуществляется взаимодействие с МЧС, ФСБ, СВР.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

Ресурсы. Государственные служащие отмечают, что необходимо увеличивать численность сотрудников. Кроме того, не хватает технических мощностей для хранения всей базы данных по дактилоскопии на федеральном уровне, так как хранится только информация по тяжким и особо тяжким преступлениям, остальная информация хранится в региональных базах данных. Это очень неудобно с точки зрения поиска информации: *«у нас даже то, что сейчас по закону — мы не можем, наш Федеральный уровень — все вобрать, потому что у нас не хватает технических мощностей. Все это дело аккумулировать у себя невозможно… Поэтому мы у себя "наверх" поднимаем лишь определенную часть… В рамках того, если, например, говорить о том, что когда-либо мы создадим, где из любой точки нашей страны — нажал кнопку, и раз, и получил все, это должно быть на федеральном уровне все. А для этого должны быть деньги».*

1.2.26. Обсуждение административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственных функций 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; 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 за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг; по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и по информированию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения

(Приказы Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 656, от 19.10.2007 г. № 657, от 19.10.2007 г. № 658, от 31.12.2006 г. № 893)

Обсуждение состоялось 23 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали пять сотрудников центрального аппарата и пять сотрудников территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих административные регламенты оптимизировали исполнение государственных функций.

Все противоречия, которые были до внедрения административного регламента, утвержденного Приказом № 657, постарались решить в регламенте: были противоречия в перечне продукции, подлежащей регистрации; сложные процедурные моменты, фактически повторное получение санитарно-эпидемиологического заключения: *«Прежде всего у нас изначально, когда еще вводилась государственная*

регистрация с образованием Роспотребнадзора, были некоторые, скажем, в законодательстве, в подзаконных актах некоторые нюансы, которые даже где-то и противоречили друг другу, в частности, в перечнях продукции, подлежащей госрегистрации. Ну и там процедурные моменты были. И этот регламент позволил как раз структурировать и собрать в одном документе, во всяком случае, весь этот перечень нормативных актов, по которым осуществляется эта функция. Кроме того, мы пытались в нем все-таки сократить время проведения этой процедуры, но, насколько я помню, Министерство юстиции у нас все-таки так и оставило эту дату — 40 дней, хотя… мы предлагали сократить до 30 дней, но Минюст нам сказал, что нужно вносить изменения сначала в законодательные акты по сокращению периода прохождения госрегистрации… И в регламенте прописано, что не прописано ни в одном нашем акте законодательном, что продукция, подлежащая государственной регистрации, не подлежит выдаче санэпидзаключений. То есть дублирование с нашей стороны было предотвращено этим регламентом… Ну и еще почему? Потому что все-таки процедура была новая. И это как раз тот документ, который и необходим был заявителям… А для службы это опять же как-то дисциплинирует, потому как административный регламент утвержден приказом Минздравсоцразвития, и как за любым приказом, естественно, мы же осуществляем контроль исполнения этих приказов. Соответственно, контроль исполнения нашими территориальными управлениями этого регламента входит как бы в наш план деятельности службы».

По мнению государственных служащих, для надзорных функций необходимо централизовано разработать типовой административный регламент, а далее каждый орган исполнительной власти доработает его, внеся свою специфику, как например, для исполнения административного регламента, утвержденного Приказом № 658. «*По идее. Что должен был сделать МЭРТ? Он должен был сделать типовой регламент по надзору, который бы каждая служба в своем виде расширила. Он этого не сделал, и все поплыли в свое плавание».*

Государственные служащие выделяют две части в регламенте, утвержденном Приказом № 658, и первоначально предусматривалась разработка двух административных регламентов — по надзору и по защите прав потребителей, однако на заседании Правительственной комиссии было принято решение об объединении регламентов, хотя исполняют данные административные процедуры разные сотрудники: *«и тут даже в основе лежат совершенно разные законы. Если по Санэпидемнадзору — это 29-й, 52-й, если это защита прав потребителя, то это закон о защите прав потребителя. А правила игры установлены разные. Поэтому нам было сложно выписать этот регламент изначально».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: отделы по три—пять человек на 85 территориях — примерно 250 человек, в целом в России — 22 500 «надзорщиков».

● Число заявлений, запросов, обращений: Пермский край — выдается в год пять—семь свидетельств о государственной регистрации (имеется тенденция к увеличению свидетельств), всего с 2004 г. выдано 600 свидетельств; Республика Татарстан — поступает до 98 запросов Прокуратуры в год о проведении проверок; Саратовская область — 754 письменных задания Прокуратуры на проверки в 2007 г.

В целом, в 2007 г. было получено 220 000 жалоб для проверок Роспотребнадзором.

● Число отклоненных заявлений, отказов: менее 1% документов идет на доработку. Приостановление регистрации — один случай (до внедрения административного регламента); аннулирование регистрации было в связи с изменением санитарных правил.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: три судебных обжалования решений (до внедрения административного регламента).

Административные действия.

Исполнение государственной функции (административный регламент, утвержденный Приказом № 657) очень подробно регламентировано в различных нормативно правовых актах, которые часто друг другу противоречат: «*52-й закон предусматривает, действует предписание об устранении нарушений. 34-й закон тоже говорит о предписании. Открываем Кодекс об административных правонарушениях, статья 29.13, говорит, что это должно быть представление. Вот и все. Мы о чем пишем? Мы обязательно какой-то закон нарушим, поскольку у нас есть вот закон, Кодекс об административных правонарушениях, 134-й закон, 52-й, 29-й, закон о защите прав потребителей, они как хромые калеки. Перечеркнули друг друга, а нам сказано: напиши один административный регламент. Поэтому в принципе,*

если это ведомственный акт, когда мне звонят с территорий, говорят: у нас возникла такая ситуация, что делать? Вот по регламенту написано так, а в законе написано эдак, я говорю — делайте, как положено по закону. Потому что это всего-навсего, регламент — это ведомственный акт».

В административном регламенте, утвержденном Приказом № 658, по мнению государственных служащих, все понятно изложено, однако регламент должен быть еще короче, в нем должен быть отражен только алгоритм действий. Государственные служащие отмечают, что при поступлении даже одной жалобы может быть инициирована внеплановая проверка деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства.

В Административном регламенте, утвержденном Приказом № 658, проверки по заданиям Прокуратуры фактически не предусмотрены и государственные служащие считают, что в данном случае Прокуратура должна сама проверять, а не привлекать все-время Роспотребнадзор.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие отмечают, что существующие административные регламенты не впишутся в законодательство о техническом регулировании. «*Сейчас будут приниматься технические регламенты, и вот эти вот регламенты надзорные наши, они все повалятся как карточный домик*».

По мнению государственных служащих, необходимо вносить изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие исполнение административного регламента, утвержденного Приказом № 657: сократить сроки исполнения государственной функции; сократить список регистрируемой продукции (было прямое поручение Правительственной комиссии о сокращении списка регистрируемой продукции, но Минфин отказал в согласовании перечня регистрируемой продукции) — Роспотребнадзор выступил с данной инициативой и даже проинформировал общественность о сокращении списка регистрируемой продукции. «*Комиссией было предложено сократить перечень продукции, подлежащей госрегистрации, на что было поручение, и мы с радостью согласились, и исключили из перечня продукцию обогащенную… Но, к сожалению, у нас, когда принят был этот регламент, нам сказали на очередной Комиссии, что сначала нужно вносить изменения в постановлении Правительства, а потом только вы сможете исключить. И когда мы уже, проведя совещания с Минпромэнерго, с Минэкономразвития, когда наконец-то со всеми там посовещавшись, все согласились, привлекая все общественные мыслимые, немыслимые организации, когда всю общественность уже поставили в известность, что мы не будем регистрировать это, нам вдруг отказали. И сказали, вот когда вы внесете в постановление, тогда будете вносить в свой регламент… Но мы выпустили вот эти методические рекомендации, в которых написано, что на сегодняшний день мы не регистрируем эти виды продукции».*

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). При разработке регламента, утвержденного Приказом № 657, государственные служащие стремились сократить время исполнения регламента с 40 до 30 дней, однако в Минюсте России данную инициативу не поддержали.

По административному регламенту, утвержденному Приказом № 658, фактические проверки проводятся достаточно редко, по мнению государственных служащих: например, в Пермском крае малый и средний бизнес попадал в проверки плановые не чаще одного раза в 5—6 лет, во внеплановые проверки — не чаще одного раза в три года. Однако государственные служащие признают, что срок проведения внеплановых проверок ничем не ограничен.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие видят положительный момент внедрения административных регламентов также и в информировании населения — заявители интересуются административным регламентов, процедурой исполнения государственной функции.

Однако государственные служащие считают, что в связи с публикацией в Интернете всей информации о плановых проверках в рамках административного регламента, утвержденного Приказом № 658, исчезает вся внезапность контрольных мероприятий.

В рамках исполнения административных регламентов государственные служащие взаимодействуют с ФТС, Пограничной службой, Федеральной службой по обороту наркотиков (взаимодействие осуществляется в рамках соответствующих соглашений). У Роспотребнадзора есть также регламент взаимодействия с МВД: *«вот им по административному кодексу расписаны некоторые статьи, которые, мы считаем, не должны проверять органы МВД, там сроки годности, качество продукции, медицинские книжки, это специфичные такие вещи, они их ходят, проверяют и раздражают вот этот малый*

бизнес. А материалы по этим проверкам в рассмотрение идут к нам, и создается впечатление, что мы их проверяем. И вот это вот вызывает как раз и негодование малого бизнеса».

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие отмечают, что Роспотребнадзор старается внедрять в свою деятельность использование информационных технологий: «*у нас совершена попытка внедрить пилот, опять же, решить проблему по электронно-цифровой подписи документа. То есть, свидетельства о государственной регистрации выдают… будет попытка осуществить электронно-цифровую подпись… и при таможенном оформлении груза будут приниматься не копии заверенные нотариально, как сейчас в соответствии с законодательством, а будет вот эта цифровая подпись, и у любого таможенника на любом посту все у него в компьютере будет».*

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

Ресурсы. По мнению государственных служащих, необходимо увеличить численность сотрудников, на некоторых территориях работают по два человека и исполняют все четыре административных регламента.

Отдельно стоит отметить, что средний возраст государственных служащих (а это узкоспециализированные служащие) более 40 лет, и в ближайшее время возможно просто некому будет работать, *«потому что если в Минэкологии могут работать люди разных специальностей и недостаток в кадрах, невзирая на образование там можно пополнить, то специалисты должны идти по пути преемственности у нас, чтобы знать и охранять страну от всех больших, трудных проблем, которые могут свалиться на нашу страну вот в силу развивающихся, так сказать, мировых тенденций. Поэтому наша служба, она немножечко очень специфичная и поддержать это надо. Если мы сегодня работаем на оборону, то мы очень большое звено этой обороны на сегодня».*

Рекомендации. Необходимо решить сложный вопрос о модернизации административных регламентов — если при внесении изменений в регламент опять необходимо действовать через Правительственную комиссию — это очень долгий и сложный процесс, если же федеральные органы исполнительной власти будут сами издавать соответствующие приказы, то «*если мы пойдем по пути просто вносить изменения в приказ Минздрава, у нас эти административные регламенты через год, два превратятся в штопаное бабушкино одеяло, где тут вот то, что через Комиссию, а тут уже налепили, что могли».*

По мнению государственных служащих в настоящее время основные проблемы возникают в связи с дублированием функций по надзору: *«в чем проблема-то? Вот мы тоже начинали работать, когда мы работали в надзоре во времена советские, были пожарники и мы. И сегодня нужны, вот многие пришли к выводам, что нужны санслужбы и пожарники… За эти годы создались Министерства экологии, разные Росздравнадзоры. Их никогда не было, и сами знаете, почему вся проблема-то, все работают на нашей нормативной базе. Министерство экологии, оно не имеет права работать на нашей базе, а других нормативов нет. Для чего эта экология нужна? Если по идее мы эту работу делаем, идет дубляж, потому что основные документы нормативные основаны на документах Санитарной службы. Вот у нас в республике Татарстан Министерство экологии татарское, Росприроднадзор российский, есть еще Ростехнадзор, который занимается экологией, а с нас эти функции тоже не сняты. Базовые документы наши и мы природу контролируем. А есть еще надзор Росгидронадзор, и вот вы поймите, вот отсюда вся свистопляска и началась».*

1.2.27. Обсуждение административного регламента Федеральной регистрационной службы по исполнению государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях

(Приказ Минюста РФ от 14.12.2006 г. № 362)

Обсуждение состоялось 24 сентября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной регистрационной службы.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих, административный регламент не мешал и не помогал в работе, так как до его внедрения все было определено внутренними документами.

В административном регламенте есть раздел о контроле — и это самое главное, по мнению государственных служащих, так как организует и сотрудника, и его начальника.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате функцию исполняют семь человек (исполнение регламента занимает менее 20% их рабочего времени).

● Число заявлений, запросов, обращений: по состоянию на 10 сентября 2008 г. выдано: одна выписка и шесть справок по Единому государственному реестру саморегулируемых организаций; десять справок и семь выписок из Реестра оценщиков; 739 справок и выписок из Реестра арбитражных управляющих. В 2007 г. было выдано восемь выписок и 13 справок.

● Число отклоненных заявлений, отказов: в 2008 г. — один отказ.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Государственная функция пока исполняется бесплатно, однако в будущем предусматривается взимание платы за исполнение государственной функции — «*у нас есть Закон "О саморегулируемых организациях", который вступил в законную силу 17 декабря 2007 г., и там есть нормы, которые устанавливают плату за предоставление сведений из этих Реестров. Также нами разработаны соответствующие проекты постановлений, они направлены уже в Минэкономразвития*».

Административные действия. Необходимо включить в административный регламент действия по предоставлению информации из Реестра оценщиков: *«необходимо учесть еще одну нашу функцию, которую мы уже год с лишним исполняем, — это ведение Единого государственного реестра саморегулируемых организаций-оценщиков. С июля месяца мы ведем этот Реестр, у нас уже 7 организаций зарегистрировано. Мы также выдаем информацию в виде справок и выписок и в другом справочном формате»*.

Необходимо также уточнить название функции и содержание регламента в части предоставления информации не только об организациях, но и об индивидуальных предпринимателях: *«потому что мы ведем Реестр еще арбитражных управляющих. Он не имеет статуса "единого", но он уже по своему понятию единый, он ведется в центральном аппарате. У нас на сегодняшний день в Реестре более 6600 действующих арбитражных управляющих, и, соответственно, по ним идет очень большая работа по выдаче информации. То есть на сегодняшний день из Реестра мы выдали порядка уже 700 справок, выписок и другой информации — именно по арбитражным управляющим, по индивидуальным предпринимателям»*.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо исключить территориальные органы из списка органов, исполняющих государственную функцию, так как у них нет необходимой информации (Реестр ведется только в центральном аппарате) и территориальные органы фактически просто пересылают запрос в центральный аппарат — «*наши Территории, конечно, когда первоначально было внедрение этого Регламента, они, конечно, столкнулись с трудностями. С чем? Поступает к ним запрос, они не могут выдать эту информацию, у них нет на то таких полномочий — на выдачу этой информации. И они пересылали это все нам. А здесь же четко указано: за 20 дней. То есть 10 дней у них на пересылку. Заявителям это не всегда интересно. Как правило, это нужно очень быстро и очень скоро, и поэтому заявитель, когда мы с ним связываемся и говорим, что "готова выписка, справка. Вы как — будете через Территориальный орган получать либо вам напрямую, или вы приедете и заберете?", как правило, всегда напрямую отправляем. Если будут вноситься изменения в этот Регламент — я имею в виду именно нашу функцию, то здесь надо учесть вот это по нашему направлению, что Реестр ведется в центральном аппарате, и, соответственно, выдача всей информации осуществляется только центральным аппаратом»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). На практике государственные служащие центрального аппарата отвечают на запрос за 5 рабочих дней, а не за 30 дней. Продление сроков исполнения государственной функции происходит в единичных случаях, при необходимости дополнительных запросов.

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

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

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие отмечают, что электронные базы данных, необходимые для исполнения данной функции уже разработаны.

Контроль. Осуществляется внутренний контроль исполнения государственной функции.

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

1.2.28. Обсуждение административного регламента Федеральной регистрационной службы по исполнению государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

(Приказ Минюста РФ от 14.09.2006 г. № 293)

Обсуждение состоялось 24 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали один сотрудник центрального аппарата и 16 сотрудников территориальных органов Федеральной регистрационной службы.

Общая оценка административного регламента. Согласно мнению государственных служащих, для служащих административный регламент ничего кардинально не поменял, положительный момент внедрения регламента — это польза для граждан: *«если говорить о гражданах, те граждане, которые к нам приходят сегодня, мы видим, что с каждым днем, с каждым месяцем они уже грамотнее и грамотнее становятся, и уже не понаслышке, а, почитав регламент, знают, что мы делаем внутри нашей организаци. Очень активно граждане отслеживают исполнение нами сроков, которые отражены в регламенте, сроки ожидания в очереди в частности, сроки поступления дел на выдачу и так далее. То есть то, что непосредственно затрагивает интересы граждан. Если говорить о государственном органе, который выполняет положения регламента, то опрос показывает, что большинство людей на местах полагают, что кардинальным образом регламент ничего не поменял. Потому что первое, о чем говорили специалисты на местах, они говорили о том, что мы и до регламента знали, что нельзя сначала выдать документ, а потом, например, свидетельство сделать. То есть последовательность функций, она всем была давно известна. В последовательности функций не изменилось ничего. Положительный момент — это, наверное, то, что действительно несколько упорядочили наши отношения с заявителем».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: Краснодарский край — 700 человек; Санкт-Петербург и Ленинградская область — 850 человек; Челябинская область — 600 человек; Тульская область — 350 человек; Кемеровская область — 400 человек; Вологодская область — 315 человек; Иркутская область — 450 человек; Новосибирская область — 500 человек (на 1 служащего — 20 сделок в день); Ростовская область — 800 человек; Татарстан — 500 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: Новосибирская область, 2007 г. — 371 560 регистрационных дел, 2008 г. — 276 675 дел, выдача информации 2007 г. — 18 558 запросов, 8 месяцев 2008 г. — 148 240 запросов; Москва, 1-е полугодие 2008 г. — более 515 тыс. заявлений; Краснодарский край, 2008 г. — 360 000 заявлений; Санкт-Петербург и Ленинградская область, 2007 г. — 780 000 дел, информацию предоставляют 1 400 000 запросов; Челябинская область, 2007 г. — 589 470 дел, выдача информации — 114 115 запросов, нагрузка на одного сотрудника в 2008 г. — 84,8 дел, 2007 г. — 82,3 дел; Вологодская область — 200 000 запросов; Белгородская область, 2006 г. — 209 419, 2007 г. — 2 888 332, 2008 г. — 152 318; Ростовская область, 2008 г. — 430 000 дел, предоставление информации — 270 000 запросов.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: Тульская область, 1-е полугодие 2006 г. — 53 жалобы; 1-е полугодие 2008 г. — 66 жалоб; Иркутская область, 2006 г. — 41 жалоба; 2007 г. — 26 жалоб; 2008 г. — 2 жалобы.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. По мнению государственных служащих, необходимо включить в административный регламент действия по подбору документов для правовой экспертизы; по формированию, хранению правовых дел; скорректировать процедуру оформления листа недочетов при приеме документов: «*специалист на приеме документов не проводит правовую экспертизу. Поэтому, если гражданин устраняет недостатки и сдает документы, а потом в процессе правовой экспертизы регистратор задает новые вопросы, получается жалоба со стороны гражданина. То есть, я выполнил требования вашего специалиста, мне поставили новые вопросы. Гражданину, в сущности, все равно, кто ему выдвигал требования. Он считал, что если он исполнил требования, которые он узнал на приеме, этого вполне достаточно. Поэтому здесь возникает недовольство».*

Государственные служащие отмечают, что в административном регламенте не учтена работа с книгами входящих документов, при этом многие служащие считают ее никому не нужной: *«неучтенной является работа с книгами входящих документов. На самом деле, мы знаем, что распечатанные книги содержат массу ошибок. В обязательном порядке перед сшивкой их необходимо проверять. Соответственно, кто это делает, как это делает, в какое время это делать».*

Государственные служащие отмечают, что возможность выездных приемов документов нигде не предусмотрена, а такая практика существует: *«административным регламентом не предусмотрены и у нас вообще в законодательстве не предусмотрена эта возможность выездных приемов… Но делаем».*

Государственные служащие также считают необходимым отразить в регламенте административные действия по регистрации арестов, сроков выполнения данных действий, так как на практике, эти действия выполняются в произвольном порядке и сроки их исполнения в разных территориальных органах существенно различаются: «*не прописан один достаточно серьезный пласт нашей работы по регистрации тех же самых арестов и обременений. Вообще ничего не сказано, и здесь идет непонимание. Потому что в Ростовской области, например, мы регистрируем их в день поступления. Кто-то регистрирует чуть ли не в течение 30 дней. Хотя это штука достаточно важная, и когда арест к нам приходит, необходимо его регистрировать оперативно. Он для того и накладывается, чтобы предпринять какие-то меры по защите прав истца, сторон, участвующих в деле. И здесь опять-таки возникает вопрос по поводу порядка поступления этого документа, потому что зачастую они поступают из суда напрямую. То есть не заявитель приносит, хотя предусмотрен заявительный порядок государственной регистрации, но такие документы зачастую приходят или от пристава, или из суда напрямую. То есть этот порядок все-таки важно в административном регламенте прописать. Сроки регистрации арестов, вообще обременений, и порядок поступления».*

Нормативные правовые акты. Государственные служащие при исполнении государственной функции должны вести регистрационный журнал, но на практике это зачастую невозможно реализовать. Кроме того, информация в журнале дублирует сведения, имеющиеся в электронной системе, соответственно, необходимо исключить данные действия: «*у нас в программе есть ЭГР, она полностью дублирует вот эти функции, то есть передача дела от специалиста к специалисту. Видно в любой момент, где дело находится — на реестре, у регистратора. Но, судя по регламенту, мы параллельно с этим обязаны вести на бумаге вот эту передачу. Это действительно отнимает очень много времени и сил специалистов. Если бы где-то в отделе в территориальном это проще, вот там просто есть регистратор, регистровики и так далее. То в центральном аппарате это практически ведение этого журнала вообще невозможно. Потому что профильные отделения поделены на отделы, отдел регистрации жилых помещений, нежилых, земли, в один журнал это все внести нереально. Получаются вот какие-то такие придумки системы с описями, с листочками, которые потом подшиваются, это усложненная система».* Необходимо также менять инструкцию по делопроизводству и предусмотреть передачу документов между исполнителями в электронном виде.

Ряд государственных служащих высказывается за внесение изменений в нормативные правовые акты и разрешить размещение ЕГРП в Интернет, тем самым сняв огромную нагрузку с государственных служащих: *«я бы Единый государственный реестр давно бы выложила в Интернет. Потому что все равно информацию те, кому надо, ее получают через милицию, через государственные органы, через налоговую. Но идет массовый запрос информации — ТСЖ, разные социальные программы, Правительство области, Правительство города... Мы выложим в Интернет, мы избавимся от огромной нагрузки. Тем более что информацию все равно добывают».*

Необходимо также внести ряд изменений в нормативные правовые акты, которые позволили бы приставам использовать информацию электронных баз данных Росрегистрации — «*Приставы готовы*

работать на подключении их базы данных. То есть они говорят: а нам не нужны ваши безумные справки из реестра, дайте нам доступ в электронную базу данных».

По мнению государственных служащих, необходимо также вносить изменения в Налоговый кодекс, так как по некоторым видам действий, в нем нет прямых указаний на взимание пошлин, и в ряде случаев взимают пошлину согласно Разъяснениям Минфина: *«если вы знаете, что у нас есть достаточно много писем с разъяснениями Минфина и Росрегистрации по порядку взимания госпошлины. И не так давно в этом году было решение Конституционного суда, когда суд, говоря о долевом участии, например, сказал о том, что если это прямо не предусмотрено в Налоговом законодательстве, то в этом случае госпошлина взиматься не должна. А у нас получается на практике так, что по очень большому ряду регистрационных действий, несмотря на отсутствие в налоговом законодательстве прямых норм необходимости взимания госпошлины, мы ее взимаем».*

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Не все сроки, установленные в регламенте, можно соблюсти на практике, например, срок выдачи информации из ЕГРП, особенно для долевых собственников, невозможно соблюсти, так как долевых собственников, которых надо указать в выписке, чаще всего очень много.

Государственные служащие отмечают также, что не учтена в административном регламенте работа удаленных пунктов: *«существует такое понятие как удаленные пункты. И если вот именно, когда регистратор должен приступить к проведению правовой экспертизы на третий день, а если один раз в неделю идет машина за документами, тут никак не получается, тут идет опять нарушение административного регламента. Что именно вот эти удаленные пункты, они должны быть оговорены административным регламентом».*

Однако есть и примеры сокращения сроков исполнения государственной функции, например, в Вологодской области был издан Приказ о сокращении общего срока исполнении функции до 22 дней.

Документооборот. В административном регламенте перечень документов по всем категориям дел не регламентирован.

Государственные служащие отмечают, что форма заявления, утвержденная в регламенте, очень сложная и без помощи сотрудников его очень сложно заполнить.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие особое внимание обращают на проблему консультирования по телефону: «*консультировать, не видя документов, это очень тяжело, практически невозможно, идет разговор на пальцах. Потом выясняется, что гражданин понял совершенно другое или получил не ту консультацию. Поэтому вот консультирование по телефону, это неправильно… Потом еще вот такой вопрос. В регламенте написано, что заявитель всегда может позвонить и, назвав входящий номер, получить информацию о деле.., но по телефону не увидишь, заявитель или кто-то другой звонит… Куча людей, которые вертятся в посредническом бизнесе… Которые ловят на выходе заявителей, говорят, давай я тебе помогу, без меня тебе не выдадут документы в срок, или выдадут отказ там, или выдадут приостановление, а я договорюсь с регистратором. И если он убеждает заявителя, тот дает ему входящий номер. Этот человек в рамках административного регламента узнает о готовности документа и говорит, все в порядке, я договорился, ты в назначенный срок получишь зарегистрированные документы, с тебя 600 долларов. Вот мошенничество по телефону».*

Аналогичная ситуация возникает с предварительной записью по телефону: *«с мошенничеством. Записывается, кто угодно, потом эту очередь продают и так далее. Во-вторых, даже если тот, кто записывается, добросовестное лицо, не могут даже люди часто объяснить, что у них конкретно — сделка, переход права, на сколько объектов. Мы их записываем на определенное время к какому-то специалисту, оказывается, что дело совсем не в том, в записанное время он не укладывается, начинаются споры, скандалы. То есть, вот эта запись по телефону, это тоже достаточно проблемный момент».*

Однако в некоторых субъектах Российской Федерации (например, Вологодская область) запись по телефону работает очень хорошо и государственные служащие сошлись во мнении, что эффективность данного метода зависит от размера города «*если говорить о записи по телефону, во всяком случае, в отношении крупного города, создано пастбище для посредников на самом деле».*

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Государственные служащие высказывают недовольство в отношении установленного в административном регламенте графика приема заявителей, по их мнению данный график не оптимален и вынуждает сотрудников работать на шестидневной рабочей неделе, кроме этого, установление жест-

кого графика приема заявителей на территории всей страны не целесообразно по мнению государственных служащих — «*суббота, которая стала приемным днем, это несомненное благо для граждан. Но среда, которая оказалась не приемным днем, это не благо почему?... вот уже который месяц с момента внедрения административного регламента у нас специалисты работают с разбитыми выходными днями... Во-вторых, среда—четверг всегда были пиковыми днями в работе при подаче документов. Минимальный — понедельник. И логично было бы не приемный день перенести со среды на понедельник. Потому что в понедельник значительно меньше обращений… Далее, приемный день пятница и приемный день суббота. Создают проблемы в подготовке выписки из единого государственного реестра, которая должна быть исполнена в течение суток. То есть в пятницу поступает заявление на выписку, в субботу она должна быть выдана. Это значит, что кроме специалистов на приеме должны быть задействованы специалисты на подготовку документов и регистраторы. Таким образом, специалисты на подготовку документов и регистраторы работают уже второй год на шестидневной рабочей неделе*».

Что же касается соблюдения требований к местам приема заявителей, государственные служащие подчеркивают, что денег на организацию мест приема заявителей и соблюдение всех требований регламента не выделено, кроме того, чаще всего эти требования соблюсти невозможно: например, в Пермском крае из 26 обособленных отделов ни в одном не соблюдаются требования к местам приема заявителей. Государственные служащие высказывают идею о необходимости разработки проектов типовых зданий для приема заявителей, так как, по их мнению, проще построить новые здания, чем ремонтировать имеющиеся здания в соответствии с установленными требованиями, особенно в сельской местности.

Государственные служащие считают, что для центрального аппарата и территориальных органов должны быть установлены разные требования к местам приема заявителей или же данные требования должны носить рекомендательный характер, необходимо также разработать отдельные требования к обособленным пунктам приема заявителей — для них нужны особые требования к месту организации приема заявителей и особый график приема.

ИКТ. Государственные служащие отмечают, что для информатизации процесса исполнения государственной функции необходимо вносить изменения в законодательство: «*у заявительный порядок предполагает личное присутствие на приеме заявителя, либо представителя*».

Контроль. Государственные служащие утверждают, что текущий контроль за исполнением государственной функции осуществляется постоянно.

Ресурсы. Государственные служащие отмечают необходимость увеличения численности сотрудников, исполняющих государственную функцию — в Ростовской области по расчетам 2006 г. штатная численность должна была быть в два раза больше, чем в настоящий момент; в Иркутской области численность надо увеличить в два раза; в Белгородской области численность — на 216 человек, в Новосибирской области численность — в два раза.

Кроме этого, государственные служащие отмечают проблему низкой оплаты труда: *«у нас субъект Санкт-Петербург платит в четыре раза выше зарплату государственным служащим. В Ленинградской области в три раза больше. Сейчас Матвиенко объявила о повышении на 25% зарплаты государственных служащих в субъекте. У меня постоянно 200 вакансий в управлении. Мне не заполнить их, потому что все идут в субъекты»*.

1.2.29. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр

(Приказ МПР РФ от 03.12.2007 г. № 319)

Обсуждение состоялось 26 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Общая оценка административного регламента. В целом государственные служащие позитивно оценивают результаты внедрения административного регламента, однако отмечают, что при разработке административного регламента хотели отразить практику исполнения функции, однако около 70% предложений было отвергнуто МЭР России, как несоответствующие существующей нормативно-правовой

базе: «*честно скажу, что было здесь намного больше вопросов прописано … мы как могли все прописали из практики, но при этом учитывали требования законодательства, чтобы ничего не противоречило. Большим барьером для нас было Минэкономразвития. То есть они практически, ну вот то, что мы прописывали из практики, можно сказать, процентов, наверное, на 30—40 осталось*».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате функцию девять человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: в рамках исполнения административного регламента проверок еще не проводилось.

Плановые проверки — в год примерно 18% от общего числа лицензий (лицензий около 50 000). Внеплановые проверки еще дополнительно 3—4% от общего числа лицензий. Примерно две жалобы в неделю поступают в центральный аппарат, по которым могут инициироваться проверки использования недр.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: примерно на 100 лицензий — одно обжалование.

● Число судебных разбирательств: примерно один—два суда на 10 000 лицензий.

Административные действия. По мнению государственных служащих, в административном регламенте много лишних сведений: отдельно прописаны процедуры плановой и внеплановой проверки, хотя фактически достаточно один раз прописать процедуру контроля и дополнительно указать лишь критерии и условия проведения разных проверок, так как порядок и содержание административных действий в рамках этих процедур одни и те же — *«у нас была прописана процедура в целом проверки с определением критериев и с определением причин плановой, внеплановой проверки… Нас Минэкономразвития заставили прописать каждую процедуру. Мы еще отстояли, чтобы не писать — плановая целевая проверка, плановая комплексная проверка, внеплановая целевая, внеплановая комплексная»*.

Помимо этого, необходимо прописать порядок привлечения экспертов, определить платно или нет, они привлекаются (по мнению государственных служащих, безусловно, они должны привлекаться на платной основе). Государственные служащие считают, что привлекать экспертов необходимо, особенно при проведении проверок больших предприятий.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо разработать подробные методические рекомендации для инспекторов по выполнению государственной функции, так как в регламент невозможно включить все детали исполнения государственной функции: «*на базе регламента, мы должны в дальнейшем разработать подробные методические рекомендации, с четкими формулировками… Понимаете, здесь очень много прописано в этом регламенте шагов. То есть в рамках административного регламента это был бы недейственный документ, который был бы многотомный. И нам бы его просто никто не дал бы такой внедрить… Значит, условно, мы берем одну из наших функций. Например, вот контроль за достоверностью данных, представляемых при оплате за пользование недрами… Приходит наш инспектор, которого сразу же посылают на проверку. Естественно, ему, человеку, который в этом не крутился, не имея практики, ему очень сложно. Поэтому по этому вопросу, по одной этой функции нужно разработать целую методичку*».

Необходимо законодательно закрепить порядок действий в рамках исполнения процедуры по прекращению самовольного пользования недрами и четко определить в рамках данной процедуры, в чем состоят обязанности Роснедр. «*Очень большая для нас проблема — это прекращение самовольного пользования недрами. Дело в том, что по положению о геологоконтроле, мы осуществляем ее совместно с Ростехнадзором, и как всегда написано — в установленном порядке. Порядка нет, никто не знает, что делать. Максимум, что мы делаем, это выезжаем, фиксируем и передаем в правоохранительные органы. То есть в чем заключается наше прекращение, то есть, как мы должны прекратить, не понимает никто*».

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Фактические сроки проведения внеплановых проверок составляют от пяти дней до одного месяца.

Документооборот. По мнению государственных служащих, в административном регламенте невозможно указать закрытый перечень документов, необходимых для исполнения государственной функции, невозможно, так как «*в геологии ни одно месторождение не повторяется*».

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения административного регламента государственные служащие

взаимодействуют с Управлением экологического контроля, Управлением морского контроля (участвуют в совместных проверках), а также взаимодействуют с Ростехнадзором (есть совместные инструктивные письма), Роснедрами, правоохранительными органами, природоохранными органами, МВД (по соглашению), разработан также проект соглашения с территориальными органами.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Существуют электронная база данных, в которую вносят по результатам проверок всю информацию по каждой лицензии, помимо этого с 2004 г. планы проверок фиксируются в электронном виде.

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

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

Рекомендации. Государственные служащие рекомендуют вернуться к мониторингу внедрения административных регламентов после более длительного периода действия регламента.

1.2.30. Обсуждение административного регламента Федеральной службы исполнения наказаний по исполнению государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей

(Приказ Минюста РФ от 26.12.2006 г. № 383)

Обсуждение состоялось 29 сентября 2008 г.

На встрече присутствовали один сотрудник центрального аппарата и 14 сотрудников территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний.

Общая оценка административного регламента. В целом государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения административного регламента: «*во-первых, очень хорошо разделены полномочия между службами в нашей системе, так как у нас достаточно служб много, система очень большая, и разделение этих полномочий между службами, естественно становится очень важным. И порядок движения заявления от подачи до момента его рассмотрения тоже очень четко определен, что, в общем, тоже положительным моментом может являться к внедрению административного регламента… еще повысилась ответственность сотрудников за работу, за исполнение поступивших обращений*».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: практически все сотрудники исполняют административный регламент. Ставропольский край, Управление 206 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: Челябинская область, 1-е полугодие 2006 г. — 31 862 обращения: 1-е полугодие 2007 г. — 32 619 обращений; 1-е полугодие 2008 г. — 26 719 обращений (из них в пятидневный срок рассмотрено 6567 обращений); Сибирский ФО, 1-е полугодие 2007 г. — 81 000 обращений; 1-е полугодие 2008 г. — 75 000 обращений (но возрос личный прием). В 2008 г. взято на контроль 38 000 обращений, из них по результатам рассмотрения вынесено 2000 отказов.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Бесплатно.

Административные действия. По мнению государственных служащих, необходимо ввести цензуру на переписку осужденных с защитниками и иными лицами, оказывающими юридическую помощь, так как иначе возникает противоречие с Уголовным кодексом: *«у нас в Уголовном исполнительном кодексе четко прописано, с какими органами переписка не подлежит цензуре… Здесь надо привести просто в соответствии с федеральным законом действующим… дело в том, что здесь защитники или иные лица, как здесь написано, оказывают юридическую помощь. Но это может быть, понимаете, кто угодно. Допустим, у меня брат сидит, у меня высшее юридическое образование, я ему оказываю юридическую помощь или там какая-то семья, или знакомые. Получается, у нас цензуре может не подлежать вообще ничего».*

В административном регламенте не предусмотрена организация работы переводчика для граждан России, хотя такая необходимость есть: «*у нас существует такая проблема — переводы жалоб и заявлений. Но у нас есть две категории: граждане России и не граждане России, то бишь иностранные граждане. По иностранным гражданам более-менее как бы понятно представление переводчика. Вот у нас Сибирь. В Сибирский округ у нас входят Республика Тыва, Республика Хакассия, Республика Бурятия. Тыва у нас особо этим отличается, тувинцы, особенно контингент, будем говорить, пожилого возраста, они разговаривают только на тувинском языке и обращения естественно все пишут тоже на своем языке. Так вот организация перевода граждан России не прописана финансово. То есть где брать эти деньги, где брать этого переводчика, за чей счет оплачивать переводчика? За счет осужденного, за счет управления, я не знаю, колонии …а это контингент достаточно большой, чтобы не обращать на это внимания*».

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих необходимо урегулировать вопрос о том, кто отвечает на жалобы осужденных и лиц, содержащихся под стражей, так как раз заявители имеют право писать даже в Администрацию Президента, то соответственно от туда и должен получать ответ, тогда и повторных обращений станет меньше: «*почему бы не дать ответ тому органу, куда обращено это заявление. Раз ему дали право обращаться во все инстанции, куда бы он не хотел, пусть дают ответ какой-то, а мы предоставим материал… запросите у нас информацию и дайте вы сами ответ, он больше писать не будет, понимаете? А если опять же оно приходит в первую инстанцию, где он писал, он опять будет писать*».

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Существует много удаленных колоний, если по результатам обращения необходимо делать проверки — выезды, они занимают много времени, но в среднем, по словам государственных служащих, ответ на обращение заявителя дается за 2 недели.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Заявители уже знают административный регламент и ссылаются на его пункты в своих обращениях.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

Контроль. Контроль за исполнением регламента осуществляется специальными комиссиями, состоящими из сотрудников всех отделов, которые существуют в каждом учреждении, и один раз в месяц они осуществляют проверки, кроме того, «*было наказано 80 человек по России за работу с обращением граждан. То есть у нас этой работе настолько много уделяется внимания, что мы сейчас уже даже не имеем права работать плохо*».

Ресурсы. «*Заключенных — около 1 миллиона и все пишут*», поэтому, по мнению государственных служащих, необходимо финансировать рассылку обращений, канцелярские товары, финансировать работу переводчиков.

Желательно также было бы выделять отдельного сотрудника, который регистрировал и контролировал работу с обращениями (в Пермском крае, Свердловской области, например, есть инспектор по работе с жалобами).

1.2.31. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий

(Приказ Мининформсвязи РФ от 25.05.2006 г. № 68)

Обсуждение состоялось 3 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная, по мнению государственных служащих, с административным регламентом стало проще и понятнее работать: *«может быть, работы стало больше, но как-то она облегчилась в том смысле, что мы знаем, что от нас требуется, и мы можем сказать, что мы обязаны делать, что не обязаны».*

Государственные служащие считают, что вполне возможно сократить перечень видов связи, подлежащих лицензированию, чтобы для некоторых видов связи порядок был уведомительный, а не разрешительный— «*я знаю, что когда готовился Федеральный закон "О связи", наше Управление выходило еще с предложением, чтобы передача данных, телематика без частот выдавалась в уведомительном порядке, а не разрешительном… но, к сожалению в Законе "О связи" этого нет».*

По мнению государственных служащих, произошедшего объединения ведомств недостаточно, необходимо менять подход к лицензированию: «*вообще сама суть получения одних лицензий для получения других лицензий, она порочна в своей основе*». По мнению государственного служащего цепочка «связист — вещатель — СМИ» — лицензиаты друг с другом должны договариваться сами, а не получать каждый все лицензии. «*Одно из лицензионных требований для оказания услуг связи для целей телерадиовещания является наличие Договора с совещателем, либо лицензии на вещание. Но возникает вопрос, есть один вид деятельности, он самодостаточен — оказание услуг связи для таких целей. Строго говоря, если этот связист не найдет своего вещателя, через 3 месяца за неоказание услуг, если он не приступит к этой деятельности, у него эту лицензию отберут… Нельзя связывать эти виды деятельности. Даже если они смежные, пусть один лицензиат с другим договариваются, на основании гражданско-правового механизма взаимодействия, будет договор. Пусть даже будет какая-то некая обязанность предоставлять этот договор — не знаю, но нельзя ставить в зависимость получение одной лицензии от наличия другой лицензии. Это совершенно неправильно. Та же проблема, кстати, и в вещании существует — проблема получения лицензии на вещания от наличия СМИ. Какая разница — есть у меня СМИ, нет? Пошел, купил и поставил. Договорился. Вот эта связка на самом деле, она намного более такие тяжелые последствия несет — вот это: связист, вещатель и редакция, любой производитель, учредитель СМИ. Закон, скажем, «О СМИ» позволяет вообще разделить все эти 3 лица. Вот есть 3 лица — пусть находят друг друга и договариваются. Нет! Нам нужно получить одно, потом другое и только потом нам дадут лицензию по связи. Это совершенно неправильно, абсолютно».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате государственную функцию исполняют 12 человек; территориальные органы осуществляют только контрольные мероприятия.

● Число заявлений, запросов, обращений: 3000—4000 заявлений в месяц. В центральном аппарате количество обращений растет из года в год на 30—40%.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 1/4 запросов отклоняется (в основном «глупые» ошибки в документах).

● Число жалоб: примерно 20 жалоб в месяц, из них около 30% необоснованных.

● Число судебных разбирательств: примерно пять судебных дел в месяц и суды по территориальным органам (по обжалованию контрольных мероприятий).

Платность. За рассмотрение заявления, согласно Налоговому кодексу, взимается плата и, по мнению государственных служащих, это правильно, так как это «*наших заявителей немного дисциплинирует что ли. Потому что надо сказать, что у нас люди как бы недисциплинированные очень, особенно заявления из провинции, они приходят такие, что порой волосы встают дыбом. И если человеку надо заплатить 300 рублей каждый раз, то, может, их это как-то дисциплинирует*».

Административные действия. Продление лицензии осуществляется в порядке выдачи новой лицензии, однако, если новая лицензия был выдана не по заявлению, а получена по результатам соответствующих торгов, то, каким образом будет продлеваться лицензия, по торгам или на основании заявления, государственные служащие пока не знают, таких случаев на практике еще не было и в административном регламенте никаких указаний по данному поводу тоже нет, «*наверное решение ГКРЧ (Государственная комиссия по радиочастотам) должно быть принято*».

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо вносить изменения в Федеральный закон «О связи»:

● (ст. 36) о внесении изменений в лицензии — при разработке, видимо, думали только о мобильной связи и не все пункты применимы к телевидению: например, заявитель хочет снизить объем предоставляемой услуги (вещал на весь город — теперь на половину города), для этого ему надо новую лицензию получать, это мнение государственных служащих «*абсурд… есть статья 36-я по внесению изменений в лицензии. Она разрабатывалась как бы только для операторов сотовой связи. Но когда, например, услуги связи в области телерадиовещания, выяснилось, что, например, если человек, если предприятие, например… огромные старые еще советские предприятия, у которых полторы тысячи передач по Красноярскому краю, у него выходит, он выводит из действия один передатчик, ему нужно новую лицензию. Мы не можем ему дать дополнение к лицензии, что вот такой передатчик исключается. Мы ему должны дать новую лицензию на 1499 передатчиков*»;

● (ст. 35, п. 4) о переоформлении лицензии — в данный пункт по требованию ФНС было внесено следующее требование к лицензиату: если меняется наименование или местонахождение лицензиата, необходимо в течение 30 дней переоформить лицензии, в противном случае лицензия аннулируется. По мнению государственных служащих, это слишком жесткое требование и наказание не соответствует проступку. «*И вот часто приходится сталкиваться с таким. Действительно, добросовестный человек, оператор оказывает услуги связи полностью, добросовестно. Он платит налоги, он ничего не нарушает. Никаких претензий к нему. Но он переехал из одного дома в другой на той же улице. И через два года он узнает, что на эти два года ему лицензию отменили… Он ничего не нарушал. Естественно, незнание закона не отменяет ответственности, но, по-моему, это уже несколько… об избыточности процедуры в целом… Но по сути дела, этот пункт нужно либо отменять, либо заменять просто санкцией. То есть, дело в том, что аннулирование лицензии или прекращение действия в принципе мы потихонечку к этому приходим, это только судом осуществляется, скажем, по 128-му закону, в связи с чем тут уже нужно иметь очень веские основания для приостановления или аннулирования лицензии. А тут простое уведомление, то есть, в принципе, юридический факт не ахти какой, влечет за собой такие тяжкие последствия — просто прекращается действие лицензии*». Если вообще оставлять эту норму, по мнению государственных служащих, штрафа было бы более чем достаточно.

По мнению государственных служащих, также необходимо предусмотреть более быстрое внесение изменений в постановление Правительства № 87 (наименование услуг связи) в связи с научно-техническим прогрессом, гораздо чаще чем один раз в год, как указано в постановлении.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По мнению государственных служащих, расписывать все внутренние сроки исполнения административных действий в рамках исполнения процедуры нецелесообразно. Что же касается общих сроков исполнения административных процедур: срок внесения изменений в лицензию можно было бы и сократить, а вот для соблюдения срока переоформления лицензии необходимо увеличивать штат, так как данная процедура требует серьезной юридической экспертизы.

Документооборот. Государственные служащие признают избыточность перечня документов, необходимых для получения результатов исполнения государственной функции, план экономического обоснования можно исключить из перечня, описание услуги связи и описание сети связи можно объединить в один документ: «*перечень определен Федеральным законом, но, мне кажется, он избыточен… Я совершенно не понимаю, зачем вот эти планы экономического обоснования я должен читать… Не понимаю. Понимаете, в этом очень сложно. Например, есть планы экономического обоснования, они должны предоставляться. Но в законе основания, по которому мы можем отказать в этих планах экономического согласования нет. Зачем мы тогда его спрашиваем?*».

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В административном регламенте ограничен перечень вопросов, по которым консультируют по телефону, в этом, по мнению государственных служащих, большой плюс: «*человек звонит… но видно, что он ничего не знает… А у нас теперь четко — на что мы отвечаем, если это как раз рассчитано на грамотного. Если человек безграмотный, мы говорим: “А вот по Регламенту это у нас в письменном виде”. Когда он будет писать письмо, мы поправим его ошибки*».

В процессе исполнения государственной функции служащие взаимодействуют с Управлением контроля и надзора, Правовым управлением (при продлении лицензии юристы проверяют документы). При контрольных мероприятиях территориальные органы взаимодействуют с правоохранительными органами.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. *«У нас есть такая Единая информационная система Россвязькомнадзора. К сожалению, насчет связи, она до сих пор не введена в действие. Я думаю, что после того, как эту систему сделают и доведут до ума, то мы будем укладываться в штатное расписание и даже, может быть, каких-то сотрудников можно будет на какие-то другие обязанности перевести… наше Управление, группа, которая занимается лицензированием, она непосредственно в ЕИС не работает. У нас осталась старая база Лотус, мы из нее делаем выгрузки в базу уже ЕИС, общую* — говорят государственные служащие — *сеть действительно она есть, она действительно очень хорошая, и задумки в нее заложены колоссальные. Другое дело, что у нас осталось "наследие прежнего режима": по-моему, 5 или 6 баз по СМИ, порядка 4-х баз — причем под базами я подразумеваю и то, что отдел ведет внутри себя — по телерадиовещанию, базы по связи. Это все настолько разное, это велось на абсолютно разной аппаратно-программной основе, а мы сейчас это внедряем в одну единую сеть, причем уже отличающуюся от всех этих, в программно-аппаратной базе. Вот когда это все внедрится действительно, тогда у нас каждый будет знать, что кто делает, где там стукнул и как на это отзовется».*

Если решить проблемы информационного взаимодействия исполнение государственной функции пойдет намного быстрее и с меньшими затратами. «*На самом деле эта проблема намного комплекснее, чем кажется. Это проблема взаимодействия вообще. На нашем примере это не только проблема взаимодействия Центрального аппарата и Терорганов, а проблема взаимодействия всех органов вообще. То есть, смысл: человек собирает энное количество документов для предоставления государственной услуги, оказания государственной функции. Вместо этого что можно было бы сделать? Человек обращается с заявлением, да? У нас есть там большая жирная кнопка красная. Мы вводим название заявителя, нажимаем эту кнопку. Запрос пошел в Генпрокуратуру, в ФАС, в Налоговую — куда угодно. На следующий день они у себя нажимают каждый по кнопке в отношении данного заявителя и к нам вся информация — достоин или недостоин, выдавать или не выдавать, все! Понимаете, это будет занимать, не знаю, 2 дня».*

Контроль. За исполнением государственной функции осуществляется внутренний контроль: начальник отдела раз в неделю контролирует сроки исполнения государственной функции.

Ресурсы. Содержательная проверка документов — это достаточно сложная процедура и при имеющейся нехватке квалифицированных специалистов, обусловленной существующей заработной платой, начальникам отделов приходится все проверять самим. По мнению государственных служащих, в данной ситуации, необходимо либо упрощать процедуру, либо обучать сотрудников.

1.2.32. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций по исполнению государственной функции по регистрации средств массовой информации

(Приказ Россвязьохранкультуры от 22.10.2007 г. № 315)

Обсуждение состоялось 3 октября 2008 г.

На встрече присутствовали три сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная.

По мнению государственных служащих, нужно перевести регистрацию СМИ на заявительную (уведомительную) систему!

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате государственную функцию исполняют восемь человек, а также дополнительно привлекают работников по договору; в Санкт-Петербурге — четыре человека, в Московской области — два человека.

● Число заявлений, запросов, обращений: г. Санкт-Петербург — 5500 зарегистрированных СМИ, Псковская область — 300 СМИ, Карелия — примерно 400 СМИ, Мурманск — 400 СМИ, Москва и Московская область — 4197 СМИ.

Г. Москва и Московская область, I квартал 2008 г. — 87 заявлений на регистрацию и перерегистрацию, г. Санкт-Петербург — примерно 35 заявлений в месяц, в центральный аппарат поступает примерно 600 заявок в месяц.

● Число отклоненных заявлений, отказов: случаи отказов единичны, в основном по совпадению названия СМИ.

● Число жалоб: в центральный аппарат поступают жалобы, в основном жалуются на сроки рассмотрения документов и на потерю документов при посылке по почте.

● Число судебных разбирательств: одно судебное разбирательство.

Административные действия. Все нормативные правовые акты по вопросам регистрации средств массовой информации были сведены в один документ и в этом, по мнению государственных служащих, состоит большой плюс регламента.

Однако требуется внести значительные изменения в административный регламент, так как *«регламент, он очень, скажем так, утяжелен. То есть, очень много положений, которые здесь не нужны»*.

По мнению государственных служащих, после отмены в регламенте личного приема заявителей, жалоб на возвраты документов из-за их неправильного оформления стало больше: *«раньше на личных приемах разъясняли как заполнять документы, а теперь в административном регламенте личный прием исключен — когда вы приходите ко мне, человек, который вроде бы в этой сфере работает, но нюансы в законодательстве и как заполнить заявление, и как это все написать, все равно он не все знает. Когда вы приходите на прием, при подаче документов вам специалист разъясняет. Вот здесь у вас правильно, не правильно… И все, через день-два вы уже приходите и уже все сделано. Здесь получается иначе. Когда нет личного приема, по почте поступают документы, о-па, а вот тут неправильно и возврат, и возврат, потому что нет, понимаете… обратной связи»*.

Государственные служащие считают, что в административном регламенте много излишних действий, т.е. действий по ведению архива, уведомлению; привлечению независимых экспертов.

Также государственные служащие отмечают, что в регламенте нужны более общие формулировки, а не конкретные названия отделов, так как они быстро меняются, и приходится менять административный регламент, а это сложно осуществить.

Нормативные правовые акты. Федеральный закон «О СМИ» был принят в 1991 г., и, по мнению государственных служащих, его надо менять: «*на сегодняшний день все эти коммуникационные связи настолько развились, что информационные потоки, которые раньше мы получали из печатных средств массовой информации, из телевидения, они превратились в огромные массовые потоки. И это тоже все средства массовой информации или массовой коммуникации. Значит, закон должен претерпевать какие-то изменения, но как только доходит до внесения изменений и поправок, значит, у нас то одни выборы, то, значит, еще что-то, то, значит, и скажем так, это священная корова, которую стараются не трогать. И вот эта статья 11-я, которая подразумевает заявительный порядок и те перечни, вот он исчерпывающий, ее, в принципе, никогда не трогали. Но с течением времени появились такие понятия, как ИНН, ОКАДО, ну, в общем, все, что связано с юридическим лицом»*.

Необходимо проработать в нормативных правовых актах вопрос размера платы за регистрацию разных видов СМИ; *«я, например, четко представляю, как я могу зарегистрировать эротическое издание за, грубо говоря, 1200 рублей, а не за 10 тысяч. Элементарно. Значит, если я регистрирую, грубо говоря, информационное издание, печатные газеты и журналы, я плачу, ну, вот в регионах 1000 рублей. Значит, если я вношу изменения, я плачу 20% от регистрации. То есть, грубо, заплатил 1000, зарегистрировал как информационное, прихожу, пишу, значит, прошу изменить тематику с информационного на эротическую, и по новому кодексу 20%, 1200, все»*.

Государственные служащие считают, что необходимо передать полномочия по регистрации сайтов в территориальные органы, так как сейчас только в центральном аппарате регистрируются сайты. *«На самом деле провайдер, оператор, оказывающий услуги связи… он находится на Чукотке, он находится в Пскове… вот он там находится и пусть там его и регистрируют»*.

По мнению государственных служащих, очень сложно отследить «преимущественное распространение СМИ», а на этом основании СМИ регистрируют в том регионе, где он преимущественно распространен. Данный вопрос также надо проработать законодательно.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Документооборот. По результатам судебного разбирательства было вынесено решение о том, что некоторые документы, запрашиваемые у заявителя, в административном регламенте излишние: «*суд удовлетворил жалобу частично и убрал только те документы, ну, признал не действующим пункт регламента в отношении документов, которые фактически дублировали друг друга… Нет решения самого, вот как я успел за судьей на слух воспроизвести, это да… Опять же пункт 31.4 — копия учредительных документов. Если есть выписка, строго говоря, зачем нам устав СМИ, устав учредителя? Ну, пункт 31.5, в отношении, то же самое, копия учредительного документа, это в отношении иностранного юр. лица. Так же, это уже в устном порядке, суд порекомендовал пункт 31.6 и 32.4, это доверенность на подачу документов и ведения дел — вообще выкинуть отсюда. То есть, сделать доверенность отдельным документом, которая нужна не для подачи, в конце концов, приходят же заявления по почте, ну, и пришел курьер, отдал, тем более у нас же без проверки комплектности принимаются заявления*».

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции государственные служащие взаимодействуют с Юридическим управлением, отделом делопроизводства.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Государственные служащие считают, что требования к местам приема заявителей надо убирать из административных регламентов и работать в соответствии с Федеральным законом об обращениях граждан.

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

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

Ресурсы. Если убрать лишние административные действия, то, по мнению государственных служащих, имеющихся ресурсов хватит на исполнение государственной функции.

1.2.33. Обсуждение административных регламентов 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; по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и по исполнению государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы

(Приказ МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105 (ред. от 11.01.2008 г.); Приказы ФМС РФ от 20.09.2007 г. № 208, от 29.10.2007 г. № 422)

Обсуждение состоялось 6 октября 2008 г.

На встрече присутствовали девять сотрудников территориальных органов Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента — положительная, однако государственные служащие отмечают увеличение рабочей нагрузки после внедрения административных регламентов: «у *нас запросов много стало, документации побольше, регистрируемых документов больше стало».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в среднем два человека в районе исполняют три административных регламента.

● Число заявлений, запросов, обращений: в районных отделах выдают примерно 13 000 паспортов в год (исполняют регламент три человека); 5500 паспортов в год (исполняет регламент один человек); 7900 паспортов в год (исполняют регламент два человека).

● Число отклоненных заявлений, отказов: отказывают в выдаче шести—семи паспортов в год (из 13 000 заявлений).

● Число жалоб: примерно две жалобы в месяц по вопросам регистрации.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Государственные служащие отмечают, что не все административные действия нашли свое отражение в регламентах. В административном регламенте, утвержденном Приказом № 208, «*забыли про судимость, не отразили вообще. А судимые у нас в отчет входят. Мы отчет ежемесячно даем. Они же учитываются. И общее количество, и сколько встало на учет за месяц. Мы отчитываемся за них… Там, наоборот, написано, когда в армию выписывают. А в армию в основном мы не выписываем их. А в регламенте это оговорено»*.

В административном регламенте (Приказ № 1105) не определены действия в случае регистрации новорожденного ребенка, точнее не указано, где его регистрировать, поэтому на практике служащие требуют при регистрации дополнительно приносить паспорт отца и матери, для того чтобы проверить, что ребенок не зарегистрирован 2 раза: *«раньше ЗАГС вписывал новорожденных детей в паспорта родителей, сейчас это передали нам. И вот в последнее время возник. Родители бывают в разных местах прописаны, ребенок родился. Вот они приходят, и не знают, кто должен вписывать, в какой район. Ничего там этого не указано насчет этих новорожденных детей».* Также из регламента неясно, если в 8—10 лет ребенка первый раз регистрируют, при регистрации необходимо проверить, не будет ли он прописан у обоих родителей сразу, а для этого необходима соответствующая справка, но в регламенте, в перечне необходимых документов, она не предусмотрена. В административном регламенте предусмотрена возможность регистрации ребенка — собственника жилья одного в его собственной квартире, однако согласно Жилищному кодексу ребенка можно прописать только к родителям.

Согласно административному регламенту (Приказ № 208) неясно, как поступать в следующей ситуации: *«у нас по частным домам, вот у нас в районе Авиастроительном очень много частных домов, домовые книги заводим мы. У нас вопрос по домовым книгам. Мы не знаем точно, как их заводить. В регламенте написано, что домовая книга заводится на одно домовладение. Но в результате у нас получается так, что один дом, два входа и всем давай по домовой книге, вот как открывать домовую книгу?»*.

Государственные служащие особо подчеркивают затянутость процедуры регистрации по месту пребывания заявителя в связи с отправкой запросов в другие регионы. Эта процедура занимает много времени, так как запросы плохо доходят, приходится повторные запросы делать. В этой связи государственные служащие считают, что «*нам легче, если человек, допустим, пришел с листком убытия, мы его зарегистрировали. Вот это для нас удобно. Фактически, ведь если человек, допустим, я понимаю — старик, привезли его сюда, он из Москвы там не может поехать, выписаться, но если в Казань едешь на постоянное место жительства, почему ты из Москвы-то не выписываешься?»*.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Государственные служащие отметили, что в установленные административными регламентами сроки, они укладываются, но с напряжением, однако в редких случаях не удается соблюсти сроки выдачи паспортов по месту пребывания.

По мнению государственных служащих, детализация сроков административных действий (разбивка на 1—2 минуты) в рамках административного регламента не нужна, так как данные сроки никто не проверяет и не исполняет.

Документооборот. После внедрения административных регламентов количество внутренних документов очень увеличилось, стало много дополнительных перепроверок, перестраховок, например, проверочные запросы в адресно-справочное бюро, которые, по мнению государственных служащих, по своей сути не нужны.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие отмечают, что очередей теперь нет, только если перед открытием Службы бывают очереди минут на 30. График работы, по мнению государственных служащих, очень удобен для заявителей.

Во время предоставления государственных услуг, государственные служащие взаимодействуют с Отделом гражданства, Отделом временного проживания, Отделом вида на жительство, РУВД, Загсами, местной администрацией, военкоматами, ЕРЦ, ЖСК.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Государственные служащие признают, что во многих территориальных органах не все требования административных регламентов к организации мест приема заявителей соблюдаются: пандусов нет, кондиционеров нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, бумажная картотека обязательно нужна, так как компьютеры не надежны: «*а техника, она может полететь*».

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

Ресурсы. Государственные служащие отмечают нехватку сотрудников, исполняющих рассматриваемые функции: *«нехватка кадров вообще, сразу заметна»*.

1.2.34. Обсуждение административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации

(Приказ ФМС РФ от 19.03.2008 г. № 64)

Обсуждение состоялось 7 октября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная. По мнению государственных служащих, плюсы административного регламента состоят в следующем: расписаны действия и сроки; появились новые главы об обжаловании действия или бездействия государственных служащих, а также по контролю за исполнением государственной функции, а это несомненный плюс для граждан; материально-техническое обеспечение порядка исполнения государственной функции прописано в регламенте.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате функцию исполняют 31 человек (они участвуют в исполнении только одного административного регламента).

● Число заявлений, запросов, обращений: 6 месяцев 2008 г. — 194 357 лиц, получивших гражданство; 2007 г. — 368 578 лиц, получивших гражданство.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. 1000 рублей.

Административные действия. Все процедуры были в ведомственных инструкциях, поэтому ничего лишнего в административном регламенте, по мнению государственных служащих нет.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие отмечают необходимость доработки законодательной базы в части решения следующих вопросов: «*прежде всего у нас совершенно отсутствует такая норма, когда приобретает гражданство ребенок при отсутствии у двух родителей российского гражданства, вот ее просто нет в законе. То есть родители — два ЛБГ (лица без гражданства), как ребенок будет приобретать гражданство? Когда один, есть. А когда два ЛБГ — отсутствует… Вот еще, у нас написано: если человек вышел из гражданства российского добровольно, то вновь, есть 15-я статья, называется — восстановление гражданства. А нигде не написано, что восстанавливаются в гражданстве лица, ранее добровольно изъявившие желание выйти. Поэтому, что делают? Вот я вышла по тому закону, сейчас приехала и говорю: я хочу стать опять гражданкой. И ее опять принимают в упрощенном порядке. А разница существенная. Упрощенный порядок — 6 месяцев, и решение выносит территориальное подразделение. А общий порядок — год, и решение выносит Президент»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Как отмечают государственные служащие, в целом все сроки исполнения административных процедур соблюдаются, *«есть нарушения сроков по одной простой причине: учитывая, что все материалы у нас проходят согласование с органами ФСБ, вот у нас иногда органы ФСБ могут нарушить срок, не уложиться»*.

Документооборот. Государственные служащие считают, что невозможно в регламенте указать все документы, необходимые для получения гражданства во всех возможных случаях, поэтому на практике, так же как и указано в административном регламенте, перечень документов определяется на личном приеме.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках исполнения государственной функции, заявитель приходит в Службу 4 раза (на 4-й раз получает паспорт).

В процессе исполнения государственной функции государственные служащие взаимодействуют с ОВИРами, паспортными отделами, Сбербанком, ФСИН (по всем лицам, находящимся в заключении, по обращению ФСИН проверяли наличие гражданства), МВД.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. В федеральном законе сказано, что заявитель может обратиться только лично, поэтому, говоря об информатизации процесса исполнения государственной функции, необходимо начинать с закона о персональных данных, так как вся информация, подаваемая заявителем, представляет собой персональные данные, которые пересылать по электронной почте опасно.

Контроль. Начальник территориального органа отвечает за реализацию административного регламента.

Ресурсы. Государственные служащие подчеркивают, что для качественного исполнения административного регламента и соблюдения всех сроков, должен быть на территории один сотрудник, который бы занимался только вопросами гражданства, а не всеми функциями сразу.

1.2.35. Обсуждение административных регламентов 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; по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и по исполнению государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы

(Приказ МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105 (ред. от 11.01.2008 г.); Приказы ФМС РФ от 20.09.2007 г. № 208, от 29.10.2007 г. № 422)

Обсуждение состоялось 8 октября 2008 г.

На встрече присутствовали 14 сотрудников территориальных органов Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная: «*ситуация изменилась. Конечно, стали работать по-другому. Если мы отметем сейчас лишнюю шелуху, то, конечно, это для нас очень болезненно. Но, в общем и целом, работа перестроена кардинально, это факт... Идея очень хорошая*». По мнению государственных служащих, административный регламент очень хорош для граждан.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: Волгоградская область: 1—3 человека по административным регламентам в районах.

● Число заявлений, запросов, обращений: Приморский край, в месяц выдают 11—12 000 паспортов; Владимирская область — примерно 10 000 паспортов; Свердловская область — 40 000 запросов в месяц по адресно-справочной работе.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: Приморский край, 8 месяцев 2008 г. — 150 жалоб, с каждым годом количество жалоб растет; Волгоградская область — жалуются на несоблюдение технических условий к местам предоставления услуг.

● Число судебных разбирательств: Приморский край — один суд; Ставропольский край — 36 судов в 2008 г. по трем обсуждаемым административным регламентам.

Административные действия. По мнению государственных служащих, в целом административные регламенты вполне работоспособные, хотя некоторые нюансы необходимо дорабатывать — «*в основном-то все правильно, но есть проблемы у регламента кое-какие, понимаете?... Все нюансы не пропишешь... И сейчас вот, действительно, они будут дорабатываться, все правильно*».

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо снизить штрафные санкции для тех, кто не успел вовремя зарегистрироваться. «*Минимальный штраф полторы тысячи... Для сельской местности это убийственно*».

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Государственные служащие отмечают, что не всегда укладываются в сроки выдачи паспорта по месту пребывания, в связи с задержкой получения ответов на запросы в регион, где зарегистрирован заявитель.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие отмечают, что после внедрения административного регламента очереди в местах приема заявителей сократились в связи с увеличением времени приема заявителей.

Государственные служащие утверждают, что в случае использования системы электронной очереди удается выдать меньше документов, чем при живой очереди. «*У нас был проведен эксперимент. Мы ввели электронку. Вот реально субботний день, идет по записи, до обеда проработали и к примеру 300 граждан приняли. Все хорошо, очереди нет. После обеда, исходя из загруженности народа, и то, что не успевают они прийти, получить все, убираем электронку, выдаем в старом режиме, то есть общая очередь, выдаем с обеда до четырех часов в три раза больше документов*».

При исполнении государственных функций государственные служащие взаимодействуют с Отделом по работе с иностранными гражданами, Отделом по вопросам гражданства, ОЗП, АСР, Правовым отделом, ИКТ, Аналитическим отделом.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Государственные служащие считают, что для соблюдения требований к организации мест приема заявителей необходимо первоначально разрабатывать типовые проекты зданий, мест предоставления государственных услуг: «*надо идти стандартным путем. Если есть регламент… там должен быть некий стандарт. Может быть, это не эстетично, но должно быть типовое здание этого структурного подразделения*».

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

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

Ресурсы. Государственные служащие в первую очередь отмечают нехватку технических ресурсов, информационной базы данных по всей системе.

1.2.36. Обсуждение 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 исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности

(Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 517)

Обсуждение состоялось 10 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: за одним инспектором закреплено 200 объектов. Всего инспекторов в Российской Федерации около 14 000 человек (но они выполняют еще иные функции — надзор и защита от чрезвычайных ситуаций, контроль выдачи лицензий). Из 14 000 инспекторов 3000 являются государственными дознавателями, т.е. фактически они проверки не проводят.

● Число заявлений, запросов, обращений: плановые проверки, 1-е полугодие 2007 г. — 221 000, 1-е полугодие 2008 г. — 254 000; внеплановые проверки, 1-е полугодие 2007 г. — 152 000, 1-е полугодие 2008 г. — 142 000.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: жалобы есть — оспаривают выставленные штрафы, по необоснованности проведения внеплановых мероприятий жалоб не было.

● Число судебных разбирательств: до 2008 г. было два суда о правомочности проведения внеплановых мероприятий.

Административные действия. Государственные служащие утверждают, что в административном регламенте обобщены все нормативные правовые акты, регулирующие исполнение государственной функции, четко определены административные процедуры для инспекторов всех уровней, разработана более прозрачная процедура консультаций заявителей, жесткий график работы установлен: «*до вступления в силу данного административного регламента, который мы разрабатывали в инициативном порядке, то есть, в Плане Правительства его вообще не было. До этого у нас существовал приказ МЧС, который также был зарегистрирован в Министерстве юстиции в 2003 г. по порядку осуществления государственного пожарного надзора. И естественно, с 2003 г. прошел период, когда, скажем так, деятельность должна быть регламентирована более жестко с учетом изменений в действующее законодательство. Поэтому назрела ситуация, когда необходимо регламентировать деятельность государственных инспекторов по пожарному надзору, причем разного уровня, начиная от нашего департамента и заканчивая инспектором, скажем так, рядовым инспектором, ну, как принято говорить, на земле. При этом в административном регламенте мы четко определили все-таки, какие административные процедуры исполняет или имеет право исполнять инспектор того или иного уровня. То есть, у нас раньше был набор соответствующих приказов, которые также проходили в Министерстве юстиции, и мы попытались в этом регламенте обобщить все это, чтобы выдать в одном документе. Кроме того, мы прописали более прозрачную процедуру проведения консультаций по обеспечению, по вопросам обеспечения пожарной безопасности. Потому что раньше нам предъявляли претензии, что якобы за консультации наши сотрудники берут деньги. Вот чтобы таких больше выражений не было со стороны потребителей, мы прописали четко и это вменили в обязанность инспекторского состава, то есть, определили время, жестко установили время работы*».

Государственные служащие особо подчеркивают, что административный регламент позволил также защитить самих инспекторов, и в регламенте теперь четко указано, в каких случаях инспекторы идут на проверки, а когда — нет: *«почему мы определили жестко, потому что существующая нормативная база не позволяла однозначно сказать, когда наш сотрудник осуществляет свою деятельность. Потому что прокурорские работники с нас очень часто требовали, чтобы мы даже по ночам ходили на объект… стандартная фраза прокурорских работников, не в полной мере реализует предоставленные законодательством права. Поэтому жестко регламентируем, вот, уважаемые представители правоохранительных структур, нормативно-правовой акт, который жестко регламентировал деятельность государственного инспектора, все разнотолки исключаются… в плане, что вы можете и что вы должны делать»*.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие отмечают, что необходимо вносить изменения в административный регламент, *«учитывая, что вышел новый технический регламент требований пожарной безопасности»,* а также разрабатывать ряд нормативных правовых актов: *«нам необходимо подготовить и своды правил, и перечень национальных стандартов, ну, еще ряд нормативных документов»*.

Разработка новых нормативных правовых актов будет связана с некоторыми изменениями в концепции пожарной безопасности: *«немножко поменяется концепция… сейчас вся нормативная база привязана к конкретным зданиям, сооружениям. Теперь мы не привязываем к конкретным зданиям, сооружениям, установкам, мы требованием прописываем, допустим, система обнаружения пожара. И вот все требования к этой системе обнаружения пожара, нам неважно, какое здание, у нас общие требования пожарной безопасности вот к этим системам. Если мы говорим — система пожаротушения, мы говорим, что вот система должна быть такая… критерии будут подбираться… допустим, если вот у вас площадь такая-то, этажность такая-то, то вот система должна быть такой-то. То есть, требования к системе, а не к конкретному зданию, потому что сейчас зданий конфигураций очень много»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сроки внеплановых проверок в административном регламенте не определены, так как есть Указ Президента РФ, согласно которому все внеплановые проверки проводятся только по решению Прокуратуры, и только она будет устанавливать срок проверки.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции государственные служащие взаимодействуют с МВД, Роспотребнадзором (участвуют в совместных проверках), с Прокуратурой: «*Другой вопрос, что мы столкнулись с тем, что у нас некоторые прокурорские работники пытаются привлекать наших государственных инспекторов по желанию глав муниципальных образований. То есть, вот, например, в южных, скажем так, республиках, глава местного самоуправления решает проверить какое-то учреждение и дает запрос, проверьте и дайте нам информацию, ну, как федеральному органу. Ну, мы как на это смотрим, так с закрытыми глазами, до тех пор, пока прокурор не пишет петиция и говорит, как вы выполняете поручения органа местного самоуправления? Ну, это, скажем так, для нас, как государственников, это вообще конечно анекдотично по той простой причине, получается, глава местного самоуправления руководит федеральными служащими. Они, органы государственной власти субъекта, не могут заставить федерального служащего проверять по своему желанию… и если вот сейчас будут все-таки изменения взамен 134-го закона о защите прав юридических лиц, будет внесена такая поправка, как через органы прокуратуры это осуществлять, нам это конечно поддержка огромная. Ну, скажем, вот обратитесь, причем в субъектовую прокуратуру, вот даст она добро, тогда мы пойдем проверять*».

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. В настоящее время создаются автоматизированные рабочие места инспектора (планирование работы, оптимизация сроков, подготовка всех документов): *«мы уже год занимаемся, создаем автоматизированное рабочее место для инспектора. И цель этого — отслеживать все его действия. То есть, вот то, что инспектор делает, как планирует, какие мероприятия проводит на Дальнем Востоке, мы будем получать в Москве это»*. В Московской области, Курской области, Санкт-Петербурге, Москве пройдет пилотное внедрение системы.

Государственные служащие очень позитивно оценивают максимально возможную информатизацию процесса исполнения государственной функции: «*поэтому в предложениях, я как раз поставил одну из целей — не только внесение изменений в закон, а это абсолютная автоматизация работы*». Однако они отмечают, что «*процедура проста, можно сделать, все упирается в деньги. Можно сделать, что инспектор отзванивается по телефону по обычному автомату и говорит, что я там-то провожу проверку, а можно ему, под кожу вшить чип, который будет через спутник отслеживать его, но это будет стоить несколько дороже, вот и все. Поэтому, сделать можно все, сколько это будет стоить для страны.*

Контроль. Сотрудники центрального аппарата постоянно контролируют процесс исполнения государственной функции: *«у нас стабильно раз в квартал мы выезжаем в свои низовые подразделения»*.

Ресурсы. По предварительным расчетам, одобренным Правительством Российской Федерации, штатная численность МЧС должна быть 21 110 человек, однако Минфин не выделяет необходимое количество средств. На настоящий момент «недобор» сотрудников составляет около 6000 человек.

Государственные служащие утверждают, что на одного инспектора должно приходиться 20 проверок в год (20 объектов). И если, как в настоящее время, у каждого инспектора 200 объектов, то он будет их проверять с периодичностью раз в 10 лет: «*представляете, что за 10 лет на объекте может случиться?*»

1.2.37. Обсуждение административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации

(Приказ ФМС РФ от 29.02.2008 г. № 40)

Обсуждение состоялось 10 октября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: нет данных.

● Число заявлений, запросов, обращений: в 2007 г. было выдано 193 842 разрешения на временное проживание (РВП), из них иностранным гражданам, прибывшим в безвизовом порядке 181 695. За 8 месяцев 2008 г. было выдано 148 660 РВП, в том числе 78 280 в пределах установленной квоты; также выдано 137 006 РВП иностранным гражданам, прибывшим в безвизовом порядке.

● Число отклоненных заявлений, отказов: в 2007 г. отказано в выдаче 8568 РВП; за 8 месяцев 2008 г. — 4613 РВП.

● Число жалоб: в 2007 г. рассмотрено 4365 жалоб и иных обращений; за 8 месяцев 2008 г. — 2156.

● Число судебных разбирательств: за 8 месяцев 2008 г. было отменено ФМС или судами 80 решений, принятых территориальными органами об отказе в выдаче или аннулировании РВП.

Административные действия. По мнению государственных служащих административные процедуры в регламенте оптимальны, *«вообще ничего лишнего в регламенте нет, все совершенно оптимально, и для сотрудника, я полагаю, узнать, что куда направить, и для гражданина»*.

Нормативные правовые акты. 1 января 2009 г. вступит в силу Федеральный закон № 160, и необходимо будет вносить изменения в административный регламент в соответствии с данным законом.

Необходимо, по мнению государственных служащих, чтобы Минздравсоцразвития России разработал и утвердил единые формы медицинских справок об отсутствии ВИЧ и других заболеваний: «*к сожалению, до сей поры Минздравом не определен единый порядок медицинского освидетельствования вот на эти все заболевания… Каждый Субъект как хочет, так и придумывает. В Москве есть Приказ Департамента здравоохранения, он определил перечень лечебных учреждений, определил порядок выдачи вот этого Сертификата, у них выдается медицинское заключение. Минздравсоцразвития вот уже третий месяц пытается изобрести постановление, но никак его не изобретет, чтобы унифицировать хоть как-то это все. И вот кто во что горазд, то все и несет»*.

Помимо этого, необходимы разъяснения Минздрава России по реализации постановления Правительства № 188 об инфекционных заболеваниях, так как государственные служащие ФМС не знают, как его реализовывать: «*Мы написали в Минздравсоцразвития с просьбой все-таки каким-то образом определиться — какие справки мы берем, что мы не берем, и как правильно реализовать это 188-е постановление “Об инфекционных заболеваниях”. И нам никто не отвечает. Это вот самое грустное»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Документооборот. Для «безвизовиков» в административном регламенте сократили список документов до четырех штук. Однако во многих регионах часто берут у заявителя много лишних документов: «*собирают документы на жилье, трудовые договора, еще чего-то. Я говорю: “Зачем же все вот это? Я никак не могу понять!” — “На всякий случай”. Или у них теперь, знаете, какая отговорка? Они говорят: “А он сам приносит!” Я говорю: “А вы зачем берете?” — “Сам приносит!”»*

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие отмечают, что в субъектах Российской Федерации, большинство заявителей о существовании регламента не знают, и при этом информирование заявителей организовано очень плохо: «*Если бы заявители знали регламент, я думаю, что он их бы организовал. К сожалению, они все-таки не знают — вот почему я, например, всем Территориальным органам говорю: “Уважаемые коллеги! Регламент начинается в начале, где очень много написано про информирование заявителя. Чем грамотнее вы проинформируете гражданина, чем грамотнее вы потратите время на то, что он узнает об этом, тем проще вам будет работать!” Да вот не понимают они этого! Вот приезжаю на Сахалин, едем в Территориальное подразделение с инспекторской проверкой. Дверь, и написано: “Прием заявлений на РВП прекращен в связи с отсутствием квоты”. Я им говорю: “А без квоты как?” Нет, извините, обвешали все! Нигде ни слова не написано, что Регламенты. Я им говорю: “Извините, а как же вы внедряете, если вы”… Вот у вас написано: “Из Закона…” И хорошие такие стенды сделали, видимо, к проверке, и полстенда тех законов, вот просто одним шрифтом. Я говорю: “Что такое? Что тут можно? Идите сюда, прочитайте, попробуйте!”»*

В процессе предоставления государственной услуги, государственные служащие взаимодействуют с Отделом миграционного контроля (проверяют миграционную карту, если возникают сомнения), ФСБ, МВД и иными федеральными органами исполнительной власти, в соответствии с административным регламентом.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). В Управлениях в субъектах Российской Федерации более ли менее стараются соблюдать требования к местам предоставления государственных услуг, но на «земле» нет ни пандусов, ни электронной очереди.

ИКТ. Разрабатывается РВП на электронных носителях. По мнению государственных служащих, с точки зрения информатизации предоставления государственной услуги, первоочередная задача — электронное взаимодействие с другими федеральными органами исполнительной власти в электронном виде: «*У нас тоже поручение Правительства, если уж на то пошло, что у нас разрешение на временное проживание должно иметь электронный носитель информации, да. Но это же когда? Это все разрабатывается, но денег-то нет. И будет он с электронным носителем или не будет, это еще не факт… очень бы хотелось сначала перевести взаимодействие Федеральных органов… чтобы не надо было посылать бумажки!... Но попробуйте сейчас запросить орган здравоохранения в Субъекте электронной формой послать данные. А ведь у нас вот такими пачками они возят эти запросы! И такими же пачками эти ответы присылают — ужас какой-то! Вот с чего надо начать. И это возможно, потому что это Федеральный орган, а не гражданин безответственный*».

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

1.2.38. Обсуждение административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства

(Приказ ФМС РФ от 8.11.2007 г. № 430)

Обсуждение состоялось 10 октября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная. По данной государственной функции фактически никаких нормативных правовых актов не было, был только хороший приказ, но он был для служебного пользования, поэтому административный регламент был просто необходим.

Статистика

- Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате функцию исполняют два человека, в территориальных органах — от одного до 15 человек в каждом из 104 подразделений.
- Число заявлений, запросов, обращений: 300 000—400 000 запросов в год по всей стране.
- Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.
- Число жалоб: нет данных.
- Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Государственные служащие отмечают, что административный регламент требует разъяснений, так как *«Я скажу, что его нужно дорабатывать. И мы планируем в конце декабря проводить мониторинг по Субъектам, непосредственно запрашивать наши территориальные подразделения, потому что, помимо, так скажем, заявлений, их, конечно, не много от граждан, очень много непосредственно заявлений и просьб, и просьб с разъяснениями поступают от наших коллег из Субъектов… трактовка отдельных пунктов вызывает ту необходимость разъяснения, детализации… Вот информационное взаимодействие с ФСБ, оно здесь не расписано, оно читаемо между строк. И это вызывает у наших сотрудников постоянные вопросы, а как и что? А прописать мы не можем, потому что Правовой отдел говорит, что нельзя. А это очень важно»*.

Государственные служащие подтверждают, что не все административные действия четко прописаны в регламенте, например, не указано, какие действия осуществлять в том случае, если заявитель уже один раз проходил процедуру, а потом поменял свой паспорт или потерял паспорт, а виза на этот срок

у него формально есть, как ее заново проставлять в новый паспорт, какая процедура, — из регламента неясно; необходимо уточнять, кто и как принимает решение об отказе в предоставлении услуги (п. 37); необходимо уточнять, когда может быть аннулирована или сокращен срок действия визы (пп. 97, 98).

Нормативные правовые акты. В постановление Правительства № 335 требуется вносить изменения, так как необходимо учитывать изменения законодательства иностранных государств.

Вскоре должен быть принят закон о въезде-вывозе (будет внедрен визовый контур — биометрические визы, оформляются электронным образом, — с 2010 г. начнут внедрение) и в соответствии с ним надо будет менять административный регламент.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Не всегда соблюдаются сроки исполнения административных процедур и в основном связано это с проблемами взаимодействия с другими органами исполнительной власти.

Для точного определения сроков исполнения каждого административного действия необходимо провести хронометраж исполнения государственной функции и затем уже указывать полученные сроки в регламенте.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие утверждают, что заявители приходят каждый день, независимо от установленного графика работы: *«им говоришь, им показываешь график приема, а они идут, потому что они приехали за 300 километров, понимаете. Ну конечно, те, кто приехал, их никто не выгонит, их все равно примут»*. В таких условиях работы у сотрудников не остается времени для обработки полученных документов.

Кроме этого, заявители плохо информированы о процессе предоставления государственной услуги: «*вот я вам и говорю, что наши граждане, к сожалению, не читают то, что для них написано… им хоть вот такими буквами напиши, они все равно это не читают, а прямиком в кабинет*».

В процессе исполнения функции, государственные служащие взаимодействует с ФСБ, МВД (есть инструкция о взаимодействии, совместные приказы ДСП) при осуществлении проверок иностранцев.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Создается визовый контур. Государственные служащие положительно относятся к автоматизации своей деятельности.

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

Ресурсы. Человеческих ресурсов не хватает. По мнению государственных служащих, каждый сотрудник должен заниматься своим делом, а не выполнять все обязанности сразу, *«потому что, для того чтобы все четко делать, как здесь расписано, человек должен в день четыре визы принимать и больше ничем не заниматься... Да, мы просто просчитывали. А с учетом нагрузки, когда идет вал, понимаете, в день он до 50 заявлений принимает»*.

1.2.39. Обсуждение административных регламентов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов и по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности

(Указ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 606; Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858)

Обсуждение состоялось 13 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административных регламентов положительная: *«уже была отработана схема осуществления всей этой процедуры, но регламент позволил просто эту процедуру как бы детализировать и полностью определить, кто за что отвечает, и в каком порядке это делается. И разъяснить всем, причем, со сторо-*

ны организаций, со стороны центрального аппарата, самих территориальных органов, со стороны ведомств, что они должны. То есть поставить все точки над "I". Вот это делалось на базе того, что уже велся регламент, потому что начинали ведение его вслепую, будем так говорить, потому что были какие-то нормативные документы, по ходу осуществления процедуры возникало очень много вопросов, которые необходимо было решать, которые не были заложены в нормативную базу. То есть она постепенно совершенствовалась. И это вот последний, в принципе, регламент, который вобрал в себя все — все то, что нужно было, как говорится, постарались все узкие места закрыть, которые возникали в вопросах регламентации этой процедуры. Поэтому в данном случае я считаю, он свою роль сыграл положительную в этом отношении».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: административный регламент (утвержден Приказом № 606) в центральном аппарате исполняет один человек. В 76 территориальных управлениях функцию исполняют от одного до пяти человек в каждом, т.е. в целом примерно 120 человек.

Административный регламент (утвержден Приказом № 858) в центральном аппарате исполняют три человека и десять человек из отраслевых отделов, которые рассматривают документы. В территориальных органах функцию исполняют не более десяти человек на территории. Территориальные органы осуществляют контрольные мероприятия.

● Число заявлений, запросов, обращений: административный регламент (утвержден Приказом № 606) — примерно 50 000 обращений в год.

Административный регламент (утвержден Приказом № 858) — 2000 организаций имеют лицензии.

● Число отклоненных заявлений, отказов: в рамках административного регламента (утвержден Приказом № 606) примерно 70% обращений заявителей идет на доработку (в связи с неправильной идентификацией объектов).

● Число жалоб: административный регламент (утвержден Приказом № 606) — одна жалоба (от физического лица).

● Число судебных разбирательств: административный регламент (утвержден Приказом № 858) — был один суд по вопросу отказа в выдаче лицензии.

Административные действия. Административный регламент (утвержден Приказом № 606) детализировал существующие процедуры, в регламенте постарались все «узкие места» закрыть, стало намного меньше вопросов к порядку исполнения государственной функции: «*лично, судя по опыту, ничего бы не изымала, потому что там, если только добавлять, когда возникнут, может быть, какие-то ситуации другие, жизненные ситуации. Появляются новые производства, новые случаи и так далее».*

Регламент позволил исключить дублирование регистрации — *«много сделано таких уточнений с помощью разработки регламента, которые, еще раз говорю, позволили, во-первых, четко разграничить и действия регистрирующих органов, ведомственных. У нас же реестр ведут не только наши территориальные органы Ростехнадзора, но их ведут ведомства. И поэтому получается, что когда на одном объекте несколько признаков опасности, надзор за которыми осуществляют несколько ведомств, получалось, что один и тот же объект мог регистрироваться несколько раз».*

Однако возникают новые жизненные ситуации, поэтому необходимо корректировать регламент, кроме того, есть и редакционные замечания к тексту регламента: «*жизнь, она не стоит на месте, и поскольку наша административная реформа, которая проходит, она заставляет реорганизовывать, приходится реорганизовывать наши органы, меняются функции, и поэтому требуется внесения изменений соответствующих, потому что у нас некоторые права меняются и так далее».*

Административный регламент (утвержден Приказом № 858) разделил компетенцию центрального аппарата и территориальных органов, детализировал административные процедуры, которые закреплены в законе, «*с его реализацией попроще, поскольку большая часть его требований регламентирована законом о лицензировании отдельных видов деятельности, и те изменения, которые приходится вносить, только связаны с частым внесением изменений в данный закон… И здесь только, в этом регламенте, мы распределили область компетенции между центральным аппаратом и территориальным органом, поскольку у нас вертикально интегрированная система, разветвленная система, в Ростехнадзоре. Распределение полномочий, обязанностей мы разбили, может быть, как-то детализировали те процедуры, которые необходимы, опять же, для реализации закона о лицензировании отдельных видов деятельности».*

По мнению государственных служащих, положительный момент состоит во включении в регламент главы о контроле за порядком исполнения государственной функции, в связи с чем стало проще проверять сотрудников и центральных аппаратов, и территориальных органов, так как появилась возможность, согласно административному регламенту, привлекать государственных служащих к дисциплинарной ответственности: «*мы имели возможность привлечения к административно-дисциплинарной ответственности этих работников. В каждый должностной регламент внесены соответствующие обязанности этих работников за реализацию этих процедур. И, в общем-то, сейчас ответственность, я считаю, что увеличилась у должностных лиц Ростехнадзора*».

Нормативные правовые акты. В нормативных правовых актах минимальное количество опасного вещества, которое относит объект к категории опасного производственного объекта, не определено законом, ограничено только максимальное количество, «*получается, что канистра с бензином у тебя хранится, по формальному признаку ты должен ее зарегистрировать, потому что есть опасное вещество*». Поэтому в административном регламенте (утвержден Приказом № 606) установили, что 2% опасного вещества предельно допустимо и может не приниматься во внимание (согласно Директиве экономического союза).

По мнению государственных служащих. необходимо ужесточать требования к экспертным организациям в рамках административного регламента (утвержден Приказом № 858): *«если стремиться по жизни к улучшению, оптимизации этой функции, этой функции для государства, то, конечно же, надо стремиться к более жестким требованиям в отношении экспертных организаций, безусловно. Потому что у нас очень слабые лицензионные условия требования, они вообще просто никакие. Имеешь не менее одного эксперта, и ты уже готов выйти на рынок услуг и экспертизы проводить…если мы убираем вот эту контрольную точку, связанную с рассмотрением, утверждением заключений экспертиз (это называется излишний барьер административный, снятие излишнего административного барьера, который вот сейчас видит государство), с их проверкой деятельности, то, конечно же, нужно ужесточить требования к ним, иначе мы их не отрегулируем»*.

Законодательно необходимо урегулировать вопрос, как поступать в следующих ситуациях: *«бывает, факты такие проявляются, вот недавно у нас милиция вызывала лицензионное дело, поддельные нотариальные подписи. То есть, много бывает вот таких вот вещей, на которые наталкиваешься. Но, опять же, закон, закон не предусматривает в этих случаях приостановление, аннулирования лицензий, вообще вот это ужасно»* — аннулировать лицензии могут только *«в судебном порядке, так в законе написано, а он не работает совсем на самом деле… мы пробовали в Ингушетии это делать, суд не принимает такие дела»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По мнению государственных служащих, разбивка внутренних сроков исполнения административных процедур на 1—2 минуты — «глупость».

В административном регламенте (утвержден Приказом № 858) срок исполнения государственной функции 45 дней, и он не всегда достаточен, по мнению государственных служащих: *«вот, к сожалению, в эти 45 дней, но мы обязаны уложиться, и когда мы 45 дней имеем для рассмотрения заявки, а нам нужно еще проверить соискателя лицензии в эти 45 дней, при этом соблюсти закон 134-й по его предупреждению, по проведению самой процедуры, оформлению акта, то мы работаем как пожарная машина, конечно же, это снижает качество наше определенное»*. Кроме того, если же удается исполнить функцию быстрее установленного срока, на практике *«мы подписываем решение о предоставлении лицензии на 44-й день, дабы не вызвать определенных вопросов, потому что каждое быстрое решение рассматривается как коррупционные действия»*.

Документооборот. В административном регламенте (утвержден Приказом № 606) конкретизировали список необходимых документов, так как раньше инспектор, по своему усмотрению, мог требовать дополнительные документы — *«формализованы все документы… Ведь раньше это было в произвольной проверке, а здесь мы хотим перейти на модуль такой, чтобы представлять организацию. Вот дали тебе маленькую программку на дискетке, ты то же самое, что у нас просто в Ворде заполняешь эту программу, потом приходишь ее, раз, она скидывает»*.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Графика приема заявителей нет в регламенте, так как, по мнению государственных служащих, единого графика не может быть — в Республике Ингушетия прием ведется один раз в неделю, а в Москве — каждый день, «*поэтому в регламенте написано: в зависимости от нагрузки. И они свой график разрабатывают»*.

В процессе исполнения административного регламента (утвержден Приказом № 606) государственные служащие согласуют документы с отраслевыми отделами, а также взаимодействуют с ФСБ, Минобороны (указанные федеральные органы исполнительной власти ведут ведомственные разделы Реестра и отчитываются один раз в квартал перед Ростехнадзором).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Государственные служащие отмечают нехватку финансовых средств на организацию мест приема заявителей в территориальных органах. *«В принципе, вот, сколько мы проверяли сейчас вот ездили в территориальных управлениях, практически все стенды вывесили, все, но не всегда бывает возможность оборудовать его, вот даже поставить лишний стул, потому что такие стесненные помещения в территориальных управлениях бывают, что, конечно, это просто сделать практически невозможно. Хотя стараются, я говорю, стенды вот я видела, везде висели, вывешены со всей информацией, как это требуется с регламентом. Ну, поставлены стулья, ну, сказать, что это отдельное помещение выделено, этого сказать нельзя… Стоянок под транспорт нет».*

ИКТ. Разработана автоматизированная система промышленной информации (АСПБ) — в ней хранится вся информация. Готовится модуль, чтобы основной пакет документов передавать в электронном виде. Однако, по мнению государственных служащих, нужны специальные каналы связи для этого, в настоящий момент из территориальных органов пересылают закодированную информацию по электронной почте, а это опасно.

Контроль. Контроль за исполнением государственных функций осуществляется в плановом порядке: *«в соответствии с графиком плановым работают службы, вот в начале года мы утверждаем, говорим, в какое управление мы поедем, будем смотреть контроль идентификации, все это в плановом порядке, не стихийно. Ну, стихийно может быть возникнуть, ну, какой-то случай»*.

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

Контроль. Плановый контроль.

Рекомендации. По мнению государственных служащих, основная проблема регламентации — это процедура согласования административного регламента. Необходимо дать право федеральным органам исполнительной власти самим вносить изменения в регламент.

Кроме того, по мнению государственных служащих, необходимо, чтобы методика создания административных регламентов была зарегистрирована в Минюсте, а также необходимо четко разделить понятие «функция» и «услуга».

Необходимо также привлечение дополнительных средств для реализации имеющихся наработок в сфере ИКТ.

1.2.40. Обсуждение административных регламентов Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения; по предоставлению государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда; по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; по предоставлению государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными и по предоставлению государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации

(Приказы Минздравсоцразвития РФ от 1.11.2007 г. № 680, от 7.06.2007 г. № 400, от 3.07.2006 г. № 513, от 30.11.2006 г. № 819, от 13.06.2007 г. № 415)

Обсуждение состоялось 15 октября 2008 г.

На встрече присутствовали 23 сотрудника государственных учреждений.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная, *«внедрение регламентов, они способствуют повышению*

качества услуг, безусловно, способствуют. Заставляют анализировать функции специалистов». По мнению государственных служащих, в службах занятости остались фактически все те должности, которые не берут кадровые агентства — санитарки, дворники и т.п., так как службы занятости действуют не оперативно.

Необходимо объединить административные регламенты, утвержденные Приказами № 680, 400, 415, в данных регламентах одни и те же процедуры, различия только в предоставляемой информации. Объединив регламенты, по мнению государственных служащих, и бумаг будет меньше, так как во всех перечисленных регламентах с заявителя требуется заполнить одну и ту же анкету — «*большинство людей из территориальных центров сказали, что требуется какой-то дополнительный общий регламент… которые объединяют положения основных регламентов по обслуживанию населения функциональной процедурой действия специалистов ЦЗР. Типа, знаете, чтобы у сотрудников в зависимости от того, какая численность у центра по типовой структуре была, ну, типа технологической карты обслуживания. Потому что большая часть времени по всем регламентам затрачивается в основном на набор данных и заполнение бумаг, а не на оказание качественной услуги. Вот возможно требуется объединение заявлений анкетных на оказание государственной услуги на основе заявления регламента по подбору подходящей работы… Потому что во многих заявлениях дублируются вопросы, в частности, регламент по профессиональной ориентации, он такой же большой, такое же большое заявление анкеты, примерно, как заявление анкеты по подбору подходящей работы, и смысла заполнять эту бумагу, нет. Вот это главное, по нашему мнению, по мнению области, претензия к регламенту. Мне кажется, что надо объединить, даже за основу взять заявление анкеты и там просто указать перечень государственных услуг»*.

Иваново: После внедрения административного регламента, утвержденного Приказом № 680, качество услуг улучшилось, контролировать процесс предоставления государственной услуги стало легче, однако в регламенте не учтен весь объем работ, так как например, проводят информирование школьника, но оформить данное мероприятие невозможно, потому что у школьника нет паспорта и на него, согласно регламенту нельзя оформить заявление.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в маленьком центре занятости у каждого сотрудника три—четыре административных регламента на исполнении.

● Число заявлений, запросов, обращений: Тульская область, публикации в СМИ в рамках исполнения административных регламентов — примерно один раз в месяц; Ярославль, 2008 г. — 20 000 обращений по всем административным регламентам; Белгород, 9 месяцев 2008 г. — более 7100 обращений по вопросам поиска работы (из числа обратившихся 57% заявителей трудоустроены; Смоленск, 9 месяцев 2008 г. — 6963 обращения, из них 4293 заявителя трудоустроены, в том числе 3725 на постоянную работу; Ставропольский край, 9 месяцев 2008 г. — 3386 обращений, из них трудоустроены 2205 заявителей; Вологда — 6500 обращений, из них 60% заявителей трудоустроены.

● Число отклоненных заявлений, отказов: Ярославль, 2008 г. — шесть отказов.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. По мнению государственных служащих, в административные регламенты необходимо убрать административные действия по принятию решений о продлении социальной адаптации.

Для подростков (спортшколы, школы и т.п.) необходимо предусмотреть упрощенный порядок проведения профориентации, сократить список запрашиваемых документов, так как в настоящее время сокращается список заявителей в связи с большим количеством документов, которые необходимо оформить для получения государственных услуг.

В административном регламенте, утвержденном Приказом № 819, предусмотрено заполнение лицевого счета вручную, а для этого надо распечатать из программного продукта счет и вписывать необходимые данные вручную. По мнению государственных служащих, данные действия совсем не нужны, так как вся необходимая информация есть и в программном продукте. Кроме того, в регламенте предусмотрена распечатка личной карточки заявителя и ведение начислений вручную — это тоже, по мнению государственных служащих, лишние действия.

Нормативные правовые акты. Необходимо менять Приказ Минтруда № 1 от 27.09.1996 г. «О профессиональной ориентации» и учесть в нем проведение массовых мероприятий по профориентации.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сложно соблюсти сроки по административным регламентам, утвержденным Приказами № 680, 400, 415, так как заявитель чаще всего обращается по комплексу вопросов и выделить сроки исполнения действий в рамках каждого регламента очень сложно — «*временной ранжир, который есть в каждом регламенте, очень сложно соблюсти, потому что, клиент, который к нам приходит, он хочет получить услугу. Вот он зачем он пришел? Он пришел, он хочет сразу получить или консультацию о рынке труда, встать на учет, распечатку и подбор подходящей работы, и информацию. И понимаете, вот тут вот этот ранжир временной, когда там, в общем-то, все по минуткам расписано, очень сложно соблюдать инспектору… Ну, нет такого, вот сейчас я с вами поработаю по этому регламенту 10 минут, а потом перейдем. Она сразу дает в комплексе эту услугу*».

Невозможно также, по мнению сотрудников, соблюсти ряд сроков: 5 минут на регистрацию; 10 минут на звонок работодателю в присутствии заявителя; 60 минут проведение профессиональной ориентации. Поэтому, государственные служащие считают, что в административных регламентах необходимо зафиксировать только общее время предоставления услуг, а фиксировать сроки всех административных действий не целесообразно — «*в подтверждение этого я бы еще хотела, для яркости, например, принятие решения об оказании услуги — 10 минут. Предоставление понятия подходящей работы и не подходящей работе и наступления правовых последствий, 5 минут. А вот сама регистрация тоже 5 минут, когда мы никогда в 5 минут ни одну регистрацию не уложим, понимаете. То есть, это абсурд получается…. Как за 60 минут дать полноценную проф.консультацию?... Минимум 2,5 часа на полноценную, хорошую проф.консультацию, вот это наше мнение*».

Сотрудники отмечают, что сроки исполнения административных процедур во многом зависят и от квалификации сотрудников, опыта работы: «*Я специально провела хронометраж, вот сидят у нас на приеме, вот конкретно, на первичном приеме в Ярославле, пять человек, оказывают услугу — подбор подходящей работы, причем этот контингент идет больше, так сказать, людей занятых, которые не хотят стать безработными, они не проходят регистрацию, идет только подбор. Вот 5 человек, значит, один специалист, который в совершенстве знает и программный комплекс, и очень хорошо ориентируется. Ну, грамотная женщина, работает давно, а у нее в пределах 15—20 минут идет эта услуга, а максимальное время в регламенте — 55. А рядом сидит девочка молодая, которая два месяца работает, у нее конечно 40 минут*».

Документооборот. В административном регламенте, утвержденном Приказом № 680, необходимо предусмотреть возможность заполнения анкеты в электронном виде, ибо все — равно на приеме заявителя все необходимые сведения вносятся в компьютер и заполненную анкету можно распечатать, а заявитель подпишет (а то заявители возмущаются, часто приходится переписывать анкету).

Также в административном регламенте, утвержденном Приказом № 680, необходимо зафиксировать типовые формы документов для проведения массовых консультаций (школьники, студенты), так как в настоящее время работа ведется по данным направлениям, а отчетных форм по ним нет и невозможно зафиксировать результат работы, а также сократить паспорт из списка необходимых документов. *«Я например, перестраивалась очень долго, и все равно до сих пор человек пришел с улицы, оказываем услугу, а потом бегаем за ним: вы знаете, у нас тут такая ситуация вот если у вас есть документ давайте паспорт тогда. А если уж нет, тогда как бы информирование о рынке труда. Хотя эта услуга носила именно профориентационный характер».*

В административном регламенте, утвержденном Приказом № 513, необходимо отменить требование у заявителя доверенности от генерального директора организации, так как, по мнению государственных служащих, достаточно, если в документах будет подпись директора, печать организации.

Требование официального оформления, подписания генеральным директором сведений о свободных вакансиях затягивает процедуру, а за это время кадровые агентства уже успевают все вопросы решить и найти сотрудников на вакантные места, хотя и за плату — «*у нас больным местом оказался документ — это сведения о свободных вакансиях, которые предоставляет работодатель при подборе подходящих работников. И в регламенте написано, что эти сведения мы можем получить по телефону, по факсу, электронной почте, но с обязательным подтверждением потом печатью и подписью. Понимаете, в чем дело? Да, конечно, может быть, с точки зрения надежности получения этой вакансии, да, эта процедура и важна. Но у нас сегодня в городе Ярославле больше 20 кадровых агентств, которые работают очень оперативно и очень быстро. И пока мы получим письменное подтверждение от работодателей и только после этого занесем в банк вакансий и начнем официально предлагать без-*

работным, знаете, эти вакансии уже заняты и работодатели категорически от этой бумажной волокиты отказываются. То есть, до принятия регламентов нам в нашей технологии по Ярославским ЦЗ было разрешено принимать подтверждение вакансий по телефону, специалист ставил свою подпись. Вот я, специалист Муравьева, приняла, подпись поставила, дату поставила и, значит, ссылка на то, что вдруг будет конфликтная ситуация там, или суд и работодатель будет отказываться, ну, я не знаю, прецедентов не было, ни разу такого не было».

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Сотрудники отмечают низкую информированность населения в районах об административных регламентах.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). По мнению сотрудников, соблюдение всех требований к местам предоставления государственных услуг не целесообразно в маленьких центрах занятости — невозможно соблюсти все требования (например, размещение бегущей строки; некоторые центры занятости расположены в зданиях, являющихся памятниками архитектуры и в них нельзя делать пандусы), да и людям это не нужно.

Кроме того, всю указанную в регламенте информацию (по десяти административным регламентам) физически невозможно разместить в местах приема заявителей. Также государственные служащие сталкиваются с проблемами размещения информации в других организациях — «*информационный стенд, но Пенсионный фонд категорически возражает, Сбербанк категорически возражает, Соцзащита только при условии, если есть свое свободное место. Уже говорить там про Росрегистрацию и еще что-то, это вообще закрытая зона. Потому что у всех свой дизайн, у всех свои разработки… а вот, например, Сбербанк, ну, он не государственная, конечно, структура, но они сказали категорически запрещено вообще все чужие и объявления, и информацию размещать. Поэтому вот это требование регламента размещения, оно, знаете как, мы бы и не возражали, мы бы стенды сделали, но их не принимают»*.

Тем не менее сотрудники отмечают, что благодаря административным регламентам смогли укрепить материальную базу, оборудовали помещения для предоставления государственных услуг — «*огромное спасибо регламенту за те требования, которые регламент предъявляет к организации рабочего места, организации вот уровня комфортности приема клиентов, то есть, мы благодаря этому смогли действительно осуществить массу мероприятий и укрепили материальную базу, и оборудовали дополнительные помещения. Единственное, что действительно очень сложно сделать некоторые вещи. Вот, например, многие центры занятости в Ярославской области располагают в памятниках архитектуры и истории, количество помещений тоже ограничено, и сделать, например, гардероб тоже проблема»*.

ИКТ. По всем рассматриваемым административным регламентам вместо развития ИКТ, заставляют дублировать те сведения, которые есть в программном продукте вручную. Зачем?

Программные продукты в регионах разные — нужен единый программный продукт: *«еще один момент… в едином программном продукте, который необходим для того, чтобы визировать, унифицировать Реестр получателя государственных услуг. В итоге основной документ, который потом выходит как в виде отчетного для того, чтобы показать эффективность и объем нашей выполненной работы. Вот эти программные продукты, они, вообще-то, в разных регионах различные, понимаете? Как один из основных элементов для того, чтобы реестр или регистр получателя услуг был единообразен, необходимо рекомендовать единый программный продукт»*.

Контроль. Контроль за исполнением государственных функций осуществляется как Роструд, так и путем внутренних проверок, — *«отражаем проверки вот по административным процедурам в журнале общего контроля. Приказом определено, что проверки эти проводятся не реже двух раз в месяц по административным процедурам»*. В каждом центре занятости свой порядок текущего контроля (хронометраж, приказы проверяют, тесты для сотрудников проводят).

Ресурсы. Сотрудники подчеркивают — *«мы оказываем государственные услуги, но мы не являемся государственными служащими. И это тоже очень, между прочим, вопрос серьезный… По людским ресурсам вот здесь возникает ситуация, что нагрузка большая, ответственность большая, мы требования предъявляем: высшее образование и т.д., а люди на такую зарплату не идут. Что сегодня 9000 зарплата?»*

Сотрудники считают, что необходимо увеличивать численность, например, Белгородская область — необходимо увеличить численность сотрудников, предоставляющих государственные услуги еще на два человека.

Рекомендации. Внедрение административных регламентов необходимо дополнить нормативным документом по расчету численности сотрудников, предоставляющих услуги, в каждом субъекте Российской Федерации — «*нам кажется, что необходима, во-первых, какая-то типовая структура для различных по численности центров занятости или не типовая. Потому что вот мы здесь собрались и у нас есть представители, где 5 человек работает в центре, где 80 человек работает в центре, где у нас работает 16 человек. А по эффективности, по нормативам у нас должно быть 19. Вот в Московской области есть такие показатели. Вот у нас, мне кажется, я могу в своем центре распределить, по каждому регламенту выделить специалистов. В других центрах это возможно невозможно сделать, поэтому требуется, знаете, какая-то типизация вместе с регламентом для различных по численности центров, структур*».

1.2.41. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом

(Приказ Минтранса России от 14.11.2007 г. № 162)

Обсуждение состоялось 17 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная — *«Замечаний с нашей стороны по регламенту, так как мы были и разработчиками этого регламента, не возникает. Значит, со стороны соискателей лицензии замечания тоже за этот период отсутствуют. В принципе, мнение только положительное… Этот регламент, он размещен в открытом доступе… Если люди из региона, откуда-то поступает нам звонок, мы ссылаемся на этот регламент, что ищите и там все по пунктам, прямо от начала и до конца все расписано — от образцов документов до нашего времени работы, до предоставляемых документов»*.

По мнению государственных служащих, желательно, в целом, по всем процедурам лицензирования, разработать единые процедуры: например, если не все документы представил, отправлять ли их добирать документы и приостанавливать срок исполнения функции, отказывать ли сразу в исполнении государственной функции — по всем видам лицензий такие общие вещи должны быть одинаковы.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате функцию исполняют шесть человек (выдают пять видов лицензий); в территориальных органах в семи управлениях работают примерно 300 инспекторов (контроль осуществляют).

● Число заявлений, запросов, обращений: в 2006 г. выдали 17 лицензий; в 2007 г. — четыре лицензии; в 2008 г. — три лицензии. Внеплановых проверок после внедрения административного регламента еще не было.

● Число отклоненных заявлений, отказов: очень мало.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. По мнению государственных служащих, все административные процедуры отражены в регламенте. По процедуре проведения экспертизы, исследованиями невозможно указать в регламенте все требования, так как нормативные правовые акты постоянно меняются — *«есть определенный набор, так назовем, нормативных документов, которые регламентируют, каким требованиям должен отвечать тот или иной лицензиат. На сегодняшний день нет устоявшегося какого-то такого набора нормативно-правовых документов, то есть четкого, в который просто вносились бы изменения. То есть эти нормативно-правовые документы, они отменяются, новые издаются, либо совершенно старые действуют, которые, может быть, даже не отвечают реалиям сегодняшним. И поэтому расписать на сегодняшний день или сослаться на эти нормативные документы нецелесообразно, придется постоянно вносить сюда изменения. Поэтому исходя из того, какие на сегодняшний день действуют документы, мы такие требования и предъявляем к лицензиатам… Например, давайте так. Регламент вышел у нас, вступил в действие в январе 2008 г. А в феврале вышел приказ Минтранса об изменениях в приказ МПС № 26. Там изменен порядок выхода подвижного состава на*

пути общего пользования. То есть, соответственно, соискатели лицензии должны уже выполнять не 26 приказ МПС, а выполнять уже действия в соответствии с 28-м приказом Минтранса. И мы эти требования должны к ним предъявлять».

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). В среднем, функция исполняется быстрее, чем установлено в регламенте — за 35 суток, а не за 45 установленных дней.

Документооборот. По мнению государственных служащих, в административном регламенте нельзя установить однозначный перечень документов, необходимых для получения результатов исполнения государственной функции, так как выходят новые приказы МПР и другие нормативные правовые акты и требуются новые документы.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. После внедрения административного регламента, вопросов у заявителей не возникает, вся необходимая информация размещена на сайте. В рамках исполнения государственной функции происходит взаимодействие с ФНС — отправляют сведения о лицензиате.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Уже разработана информационная система (АРМ) — в ней предусмотрена подача заявлений по Интернету, мероприятия текущего контроля и т.д.

Контроль. Правовое управление создает Комиссию и проверяет лицензионное дело (при поступлении жалоб на процесс и результат исполнения государственной функции).

Ресурсы. Для исполнения данной государственной функции сотрудников хватает.

1.2.42. Обсуждение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)

(Приказ Минтранса России от 18.12.2006 г. № 153)

Обсуждение состоялось 17 октября 2008 г.

На встрече присутствовали четыре сотрудника центрального аппарата и девять сотрудников территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная: *«помог. Он не помешал — это точно. Он, к сожалению, не очень досконально раскрыл вопросы, которые необходимо было бы раскрыть»*.

Государственные служащие подчеркивают, что административный регламент стал механизмом, позволившим осуществить лицензирование: *«основное, я думаю, коллеги меня все тут поддержат, этот регламент явился тем механизмом, тем инструментом, который нам в полной мере помог осуществлять лицензирование, таким образом, который, наверное, и ставила задачу сама перед нами власть»*.

По мнению государственных служащих, необходимо предусмотреть быстрый порядок внесения новых нормативных правовых актов в перечень актов, указанный в регламенте, так как иначе возникают на практике ситуации, когда при работе с лицензиатами, они отказываются выполнять ряд требований, ссылаясь на тот факт, что в регламенте данных нормативных правовых актов нет — «*надо какую-то, пусть это общие фразы будут, или предусмотреть какой-то порядок, более быстрое введение, новый документ появился, чтобы он тут же автоматически входил туда, вот в этот перечень, без каких-то согласований и так далее. Или же предусмотреть какие-то общие фразы, которыми бы все-таки предусматривалось то, что, когда мы ссылаемся на этот документ, то, что мы показываем, что мы не выдумываем ничего, вот, пожалуйста, есть документ, и мы на основании этого документа делаем этой фирме замечание. Когда вот этого документа нет, тут начинаются всякие моменты, нюансы… Устав автомобильного транспорта в этом году в мае месяце вступил в силу, его также нет… Вот*

сейчас свежий документ Минтранс выпустил по оформлению путевой документации. Каким образом он войдет в регламент? А мы же требования при проверке все равно выдвигаем в части оформления документов».

По мнению государственных служащих, в административном регламенте нет однозначных понятий и из-за этого и возникают жалобы заявителей.

Государственные служащие отдельно подчеркнули, что школьные автобусы не подлежат лицензированию, так как рассматриваются как автотранспорт для собственных нужд школы.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: исполняют государственную функцию: Пермский край — два служащих и 45 сотрудников, осуществляющих контрольные мероприятия; Саратов — 19 человек; Санкт-Петербург — 15 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: Пермский край, в 2007 г. выдано 158 лицензий; Саратов, в 2008 г. поступило 225 заявлений; Казань, в 2006 г. выдали 145 лицензий и столько же заявлений поступило о продлении лицензий, в 2007 г. выдали 145 лицензий; за 9 месяцев 2008 г. — 65 лицензий; Амурская область, 2008 г. — 88 заявлений; Хабаровск, 1-е полугодие 2008 г. — 33 заявления; Санкт-Петербург, 2007 г. — 153 заявления; Северо-Западный ФО, 2007 г. — 777 лицензий; Ростов-на-Дону, 2008 г. — 124 лицензии; Пермский край, периодичность проверок — 8 лет, быстрее провести контрольные мероприятия не успевают при имеющемся штате сотрудников.

За 6 месяцев 2008 г. — 27 лицензий аннулировали, практически все по инициативе заявителя.

● Число отклоненных заявлений, отказов: Пермский край, 2008 г. — 19 отказов; Саратов, 2008 г. — 77 отказов; Казань, 2006 г. — 13 отказов, 2007 г. — 10 отказов, 2008 г. — шесть отказов; Амурская область, 2008 г. — 22 отказа; Хабаровск, 1-е полугодие 2008 г. — девять отказов; Санкт-Петербург, 2007 г. — 15 отказов; Северо-Западный ФО, 2007 г. — 88 отказов; Ростов-на-Дону, 2008 г. — 90 отказов. *«Мы назвали цифры отказа — это совсем не означает, чтобы перевозчик больше уже не появился на рынке транспортных услуг. Вот ему дали отказ, он знает, почему ему отказали, законодатель это предусмотрел, он подает новое заявление, но уже со всеми исправлениями и получает лицензию».*

● Число жалоб: Пермский край, 2008 г. — одна жалоба, 2007 г. — три жалобы; Саратов, 2008 г. — одна жалоба; Северо-Западный ФО, 2007 г. — одна жалоба.

● Число судебных разбирательств: Пермский край, 2007 г. — три суда; Амурская область, 2007 г. — два суда (оба отклонили требования заявителя); 2008 г. — два суда (один отклонили, один удовлетворили, потом отклонили в конституционном суде).

Административные действия. В регламенте остался открытым вопрос об аннулировании лицензионных карточек — можно ли их аннулировать и в каком порядке не ясно ни из регламента, ни из нормативных правовых актов. И если аннулировать карточки (например, по желанию лицензиата) и остается «голая лицензия», как с ней поступать тоже не ясно. Так же не проработан в регламенте, как и в нормативных правовых актах, вопрос аннулирования лицензий. Помимо этого, необходимо закрепить срок, в течение которого лицензиат должен вернуть лицензионные карточки в случае вывода автотранспорта из работы

Государственные служащие утверждают, что приостановить лицензии практически невозможно — решение суда очень долго ждать (по полгода), а срок давности за правонарушение — два месяца.

В регламенте также не отражена совместная работа с ГИБДД — нет порядка получения информации о ДТП для выезда на проверки.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, основные вопросы и проблемы возникают из-за того, что постановление Правительства № 637 очень маленькое, в нем не все процедуры подробно прописаны: «*этот регламент он хороший, нужный, но, к сожалению, он переписывает действующие вышестоящие нормативные акты практически один в один — Федеральный закон о лицензировании, Положение о лицензировании. Положение о лицензировании 637-е оно такое очень скупое, очень сжатое, очень скупое и оно не дает ответа на все вопрос по конкретизации наших действий… Но вот постановление правительства 637, которое конкретно регламентирует положение о лицензировании именно пассажиров автобусов, оно очень маленькое и, конечно, вот из него и проистекают те наши основные проблемы, которые высказывали и которые заложены в административном регламенте… в постановлении не прописан такой момент, например, а можно ли аннулировать эти карточки, если уже транспортное средство не соответствует. Нет такого вообще понятия ни в 637-м, ни в регламенте. А если автобус, там проверка проведена, выявлено, что*

он вообще не соответствует теперь этим требованиям, т.е. ему мы сейчас не выдали бы карточку. А как ее аннулировать? Или вопрос, если лицензиат сам аннулировал карточку, он имеет на это право, и у него осталась голая лицензия, что это за лицензия, если без карточки? Но если первоначально человек заявляет по закону о лицензировании на получение новой лицензии и не заявит на эту машину, ему будет отказано по несоответствию…».

Кроме этого, государственные служащие отмечают противоречивость законодательных норм — *«вообще-то в регламенте определены… в качестве основания для проведения контрольных мероприятий, совершение при выполнении лицензируемой деятельности дорожно-транспортных происшествий, повлекшие за собой телесные повреждения или гибель людей. Так прописано в регламенте, притом, что законом о лицензировании прописано, что мы в своей контрольно-надзорной деятельности должны руководствоваться нормами 134-го закона. В 134-м законе такой фразы нет… Регламентом утверждена форма акта как проверки соблюдения лицензионных требований, так и проверки возможности выполнения лицензионных требований. Так вот, в форме акта проверки возможности выполнения лицензионных требований предусмотрено, что лицензирующий орган обязан проверить возможность проведения, я с этим согласен, медицинского осмотра водителей, формой акта это предусмотрено. Но при этом в лицензионных требованиях вот эта норма по отношению к соискателю лицензии не прописана. Я сейчас не говорю о логике, что нужно проверять или не нужно, я говорю об особенностях написания регламента. То есть регламент говорит, что нужно проверять, а законодатель говорит — не нужно. Теперь, значит, законодатель, когда проводится проверка владельца лицензии, соблюдение лицензионных требований условий, в 134-м законе прописана норма, каким образом оформляется акт проверки. Так вот, в 134-м законе прописано, что в акте должно быть проставлено время составления акта, когда акт составлен, время и место проведения мероприятия по контролю… Сведения об ознакомлении лиц, присутствующих при проведении мероприятий по контролю. В форме акта регламента этих норм уже нет. И в судебной практике уже мы сталкиваемся вот с нехваткой этих реквизитов. Но мы искусственно можем сами взять и ввести. Лишние реквизиты — это недостающие, ввели, но это же неправильно, значит, эти реквизиты должны быть в форме акта».*

Необходимо законодательно определить порядок получения дополнительных карточек на дополнительные транспортные средства владельца лицензий — *«регламентом прописано, что в случае увеличения количества подвижного состава лицензирующий орган может провести внеплановое контрольное мероприятие по проверке возможности выполнения лицензионных требований. В 134-м законе это тоже не прописано. Тем более, что при получении дополнительных лицензионных карточек законодатель вообще не прописал, что является основанием выдачи лицензионных карточек…Вот эти неустранимые противоречия приводят к непониманию тех, кому предоставляется эта услуга. С точки зрения регламента мы обязаны делать, а с точки зрения тех, кому предоставляются услуги, они не обязаны это выполнять».* Надо прописать основания для отказа в выдаче дополнительных карточек — сейчас таких оснований нет — «*если любой предприниматель заявляет в заявлении одно транспортное средство, получает лицензию, завтра у него сто транспортных средств, его предприятие, о котором он заявил, которое имеет одну смотровую яму при выходе подвижного состава, а то его зачастую и не имеет, не имеет материально-технической базы, сможет ли обслуживать сто единиц?».*

По мнению государственных служащих, необходимо в законодательном порядке расширить перечень грубых нарушений, включив системность нарушений. (Сейчас при нарушении лицензиаты платят штраф и опять нарушают, например, *«мы предпринимателя в январе вывели по грубым нарушениям, суд выносит ему четыре тысячи рублей, как минимум, первый раз. Через две недели мы его ловим, он техосмотр не проходил в принципе вообще, ему это не интересно, ловим второй раз — протокол, суд ему выносит четыре тысячи сто рублей штраф. Ловим третий раз — четыре двести. На восьмой раз, представляете, на восьмой раз в июне месяце только суд вынес решение — приостановить действие лицензии на 60 суток. Но опять же, это же вступает в силу не сразу, а для обжалования у него есть 10 суток. А если он обжаловал, то плюс пока еще апелляционная инстанция, шестой арбитражный апелляционный суд у нас в Хабаровске находится, он будет, значит, через месяц. То есть этот период, решение суда еще не ступило в силу, он может продолжать все это делать, и пока оно там потом вступило в силу, вынесли ему решение, значит, вступило в силу, все, приостановили на 60 суток. А дальше, 60 суток проходит, и что получается? Там написано, он должен написать заявление, он не пишет, мы направляем в Арбитражный суд заявление об аннулировании лицензии. 60 суток проходит, не направили в Арбитражный суд, но приостановление-то закончилось, вот ведь что интересно.*

В старом законе было написано, что до вступления решения одновременно приостанавливается лицензия до аннулирования. Сейчас такого нет, то есть через 60 суток он продолжил работу, и мы направили на аннулирование, и у нас параллельно получилось, что еще два раза мы успели его в суде оштрафовать по этой же 4-й статье, 4-й части. Только мы уже сами суд просили: не приостанавливайте ему лицензию, потому что смысла нет. Мы уже на аннулирование подали. Его два раза наказали по пять тысяч рублей и аннулировали лицензию. Вот такая у нас практика».) По железнодорожному, водному транспорту есть такое положение — если неоднократные нарушения, то лицензия приостанавливается. «*Я о наболевшем скажу. Мне вообще лукавство вот это в постановлении, конкретно вот этого положения о том, что грубые нарушения, когда погиб человек и пять ранено, то есть если предприниматель нарушает лицензионные требования — это не грубое нарушение, а вот как убил — оно переходит в грубое. То есть это настолько, я бы назвал даже идиотизмом, может быть, грубо это звучит, но положение носит какое-то идиотское понятие. То есть пока не убил человека, нарушение грубым не является. Это нормально, это не грубое нарушение… Для того, чтобы приостановить действие лицензии, нужно убить человека и доказать, что это по его вине. А Административный кодекс у него срок давности всего два месяца, а решение суде для того, чтобы сказать, что по вине водителя убили, так у суда будет где-то полгода идти судебная тяжба».*

«У нас сплошь такие. В Российской Федерации идет переработка водителем, нарушение режима труда и отдыха, это в каждом регионе, пожалуй, и в каждом предприятии имеет место быть. При проверке наши инспектора, наверное, я не ошибусь, если скажу, что при каждой проверке выявляют это как нарушение, какая-то система, а прекратить эту систему мы не можем».

Процедуру аннулирования надо четко и жестко прописать в законе — сейчас лицензии практически не аннулируют.

По мнению государственных служащих, штраф должен быть намного больше за несоблюдение лицензионных требований (сейчас для индивидуального предпринимателя штраф составляет 3000 рублей, для юридического лица — 30 000, но чаще всего у индивидуального предпринимателя оказывается больше машин, чем у юридического лица). «*Понимаете, ведь проблема не в том, что что-то случилось, а проблема в том, что если это случилось, потому что он не соблюдал предъявляемые требования. Если будет доказано, что случилась, извиняюсь за выражение, у меня авария, и она случилась не просто потому, что были плохие погодные условия, а потому, что у него рессоры давным-давно все сломаны и он их не менял, и не смотрел за ними, вот тогда он должен платить всю жизнь потом этим людям. Вот в этом проблема. А если действительно стечение обстоятельств и не будет доказано, что его вина в соблюдении лицензионных требований, да ради Бога, потому что все люди и со всеми случается. Тут мы можем понять. Но именно за соблюдение лицензионных требований, вот тут должна быть его личная ответственность. А то, я говорю, действительно, какая-то ерунда получается: убил пять человек, ну, водителя, может быть посадят, если найдут его вину, а директор сидит и барыши считает. Ничего ему абсолютно. Сэкономил».*

Кроме этого, необходимо законодательно прописать требования к водителю (фактически на данный момент водителю достаточно пройти обучение в течение нескольких месяцев на курсах).

Необходимо законодательно закрепить срок, в течение которого нельзя подавать документы повторно на получение лицензии в случае, если лицензия была аннулирована, иначе на практике возникают ситуации, когда лицензию по суду аннулировали, а на следующий день, бывший владелец лицензии опять приходит за лицензией.

Необходимо, чтобы при смене основных документов, основных лицензионных требований, обязательно переоформляли лицензии.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). В административном регламенте необходимо увеличить срок выдачи дополнительных лицензионных карточек с 10 до 20 дней. Помимо этого, необходимо указать, если посылают уведомление о нехватке документов, в какие сроки заявитель должен донести документы; был случай, принесли на 45-й день (срок исполнения функции 45 дней).

Документооборот. Акт проверки (приведен в Приложении регламента) не дает возможности полностью раскрыть всю деятельность в рамках исполнения государственной функции и данной информации недостаточно при судебных разбирательствах.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В рамках исполнения государственной функции государственные служащие взаимодействуют с ФНС, ГИБДД, Прокуратурой, органами местного самоуправления, работа строится на осно-

вании соглашений, заключенных на уровне субъектов Российской Федерации, личных контактов. Например, в Москве соглашений с ГИБДД пока нет, пытаются его заключить, однако ГИБДД противится.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, внедрять ИКТ еще рано, так как еще нет единого реестра по России, нет единого программного обеспечения: каждый сам под себя разрабатывает программу под реестр. В этой связи, государственные служащие считают, что необходимо, как в некоторых других федеральных органах исполнительной власти, чтобы центральный аппарат взял на себя обязанность разработать единый программный продукт для исполнения государственной функции и распределил его в территориальных органах.

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

Ресурсы. Необходимо увеличить численность сотрудников, исполняющих государственную функцию. Для удобства людей было бы хорошо иметь дополнительных сотрудников на местах, хотя они будут заняты и не на полную занятость.

Рекомендации. По мнению государственных служащих, необходимо выделить функции, касающиеся безопасности людей, как например, рассматриваемая функция. «*У нас же есть очень хороший Федеральный закон о безопасности... Там есть пункт третий, статья третья — основные принципы. И там вот два таких принципа, я хотел бы на память, я их прекрасно помню — это приоритет жизни и здоровья граждан над экономическими результатами хозяйственной деятельности. И второй важный принцип: приоритет ответственности государства за безопасные условия перевозок над ответственностью участников дорожного движения… А почему-то считается в нашей стране, что заниматься перевозками пассажиров автобусами — это раз плюнуть, не надо ни образования, ни опыта, ни знаний ничего не надо, просто купил «газель», сел за руль и поехал, и все — я специалист*».

1.2.43. Обсуждение административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации

(Приказ ФМС РФ от 17.10.2007 г. № 269)

Обсуждение состоялось 20 октября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная. В регламенте все указано четко и понятно для заявителя: «*позитив, на мой взгляд, в том плане, что организации, которые лицензируются у нас и занимаются трудоустройством российских граждан за рубежом, для них стала намного понятнее вся схема… что для нас… Собственно, мы как работали, так и работаем. Единственное, мы разложили по полочкам это все — четко и ясно чтобы было всем*».

Территориальные органы получают документы и пересылают в центральный аппарат, который уже принимает решение о выдаче лицензии. Служащие считают, что лучше, чтобы территориальные органы принимали документы, так как они знают организации, могут сопроводительное письмо написать, хотя отказать по сопроводительному письму в выдаче лицензии не могут — «*очень много поступает информации из разных стран о том, что люди, например, приезжают, пропадают там и так далее. Это уже вопрос правоохранительных органов, мы с ними в принципе тесно сотрудничаем в этой даже области. Поэтому большое значение имеет, что документы подают организации на территориях, а на территориях знают этих людей и могут всегда проверить их*».

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате государственную функцию исполняют два человека (исполнение регламента занимает 10% рабочего времени).

● Число заявлений, запросов, обращений: в 2006 г. выдано 70 лицензий; в 2007 г. — 99 лицензий; в 2008 г. — 50 лицензий; случаев продления лицензий — примерно 20 раз в год; процедура приоста-

новления лицензии проходит примерно десять раз в год, переоформление — примерно десять в год, пять—шесть лицензий в год аннулируются по инициативе заявителя.

● Число отклоненных заявлений, отказов: в 2008 г. было примерно четыре отказа.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: состоялся 1 суд с территориальным органом (территориальный орган подал в суд на организацию и проиграл).

Административные действия. Государственные служащие отмечают, что при написании регламента старались отразить в нем все нюансы, поэтому может быть что-то лишнее в нем и есть.

Нормативные правовые акты. Административный регламент надо менять в соответствии с Международными конвенциями (по международному праву и по трудоустройству в морском судоходстве). «*Одна из них, как я уже сказал, она ратифицирована — это 179-я конвенция «О трудоустройстве в морском судоходстве»… И ряд ведомств ведет работу по изменению Положения «О лицензировании», ряда позиций, скажем так, в Положении «О лицензировании»… в связи с конвенциями, поскольку по международному праву конвенции, международные договора, они превалируют над нашим законодательством»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По мнению государственных служащих, работали бы быстрее и лучше, если бы «*не грузили другой работой*».

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Заключены соглашения с Международными организациями: «*у нас есть соглашение, допустим, с Международной организацией по миграции, есть Меморандум о взаимодействии. Мы с ними взаимодействуем. Они дают нам очень полезную информацию»*. С нашими органами исполнительной власти официальных соглашений нет.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, внедрение ИКТ преждевременно, так как страна к этому не готова: ни технологии не позволяют, а образ жизни несколько другой, «*потому что мы живем не ФРГ, а мы живем в России… Там законы действуют. И, несмотря на то, что показывают нам по телевизору продажных полицейских, их там намного-намного меньше, чем у нас. Поэтому вводить вот эту электронику в нашей стране, я считаю, преждевременно»*.

Контроль. Контрольное управление проверяет результаты исполнения государственной функции.

Ресурсы. По мнению государственных служащих сотрудников, исполняющих данную функцию, недостаточно: *«Я считаю, что количество людей недостаточно в том плане, что можно было бы оптимизировать работу, и тот срок, про который говорили — 45 дней, можно было бы уменьшить. Но с учетом того, что, как я уже сказал, что я считаю, что людей недостаточно, но, к сожалению, понимания это не находит»*.

1.2.44. Обсуждение административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства

(Приказы от 11.01.2008 г. ФМС РФ № 1, Минздравсоцразвития РФ № 4, Минтранса РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 2)

Обсуждение состоялось 20 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной миграционной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом оценка результатов внедрения административного регламента положительная. Регламент вступил в силу только в августе 2008 г., он безусловно облегчил процедуру получения государственной услуги для заявителей. Административный регламент объединил получение четырех документов — заключение центра занятости (о целесообраз-

ности привлечения работников в данном регионе, по данной специальности), разрешение на привлечение работников, разрешение на работу, оформление приглашений для работников, т.е. в регламенте реализован принцип «одного окна»: «*Вообще мы облегчили работодателям процедуру получения разрешения на привлечение, разрешение на работу и заключения Центра занятости*». Разрешения выдаются на основе квот, устанавливаемых Правительством.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате исполняют функцию 12 человек (исполняют один регламент), в каждом из 80 территориальных органов примерно по три человека. Оформляют разрешение только в центральном аппарате, территориальные органы собирают весь пакет документов, в том числе заключение Службы занятости.

● Число заявлений, запросов, обращений: в 2008 г. выдали около 300 разрешений на привлечение работников (в них может около 30 000 разрешений на работу) за 1,5 месяца.

● Число отклоненных заявлений, отказов: около 50% заявлений.

● Число жалоб: по мнению государственных служащих, «недовольство есть, жалоб нет».

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Государственная пошлина взимается сразу при приеме документов, а не по результатам предоставления государственной услуги. В случае отказа предоставления услуги оплата возвращается заявителю, и есть специальный сотрудник, который занимается возвратом средств.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Пробел в нормативных правовых актах: можно получить разрешение на один вид работы, а пойти работать по другой специальности, т.е. ни в каких нормативных правовых актах не определено, какие действия осуществляются в случае смены вида деятельности. По мнению государственных служащих, это неправильно, так как квоты на работников выделяются по профессиям

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). 30 дней.

Документооборот. Документы об образовании — на рабочие специальности не всегда ясно, нужно ли брать документ об образовании, например «*в классификаторе и приказе по рабочим профессиям, среднее техническое образование требуется к арматурщику примерно, начиная с шестого разряда. А со второго по пятый образования не требуется, ему достаточно школы. У нас в законе нигде не прописано, что мы должны требовать с работодателя документ, подтверждающий, какого разряда у них работник будет работать, то есть это уже кадровый вопрос, правильно? Поэтому брать ли на данную профессию документ об образовании? Это нигде не прописано*», или еще пример*: «недавно мы разбирали вопрос: граждане Турции. У них ряд рабочих специальностей, он не требует образования, не требует подтверждения. Человека передают с места на место, от одного работодателя в Турции к другому на основании записи в трудовой книжке, что я там уже работал, чему-то научился, и соответственно его передают. И для них, для турецких работодателей, это основание. А для нас выписка из их трудовой книжки не является документом, подтверждающим его специальность?»*

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе предоставления государственной услуги государственные служащие взаимодействуют со Службой занятости. Отмечая, что данное взаимодействие нуждается в совершенствовании: *«скажем так, немножко есть человеческий фактор, не налажена в той мере, в какой бы хотелось, связь со службой занятости и нами, то есть мы немножечко еще срабатываемся, оттачиваем какие-то моменты»*.

Кроме того, взаимодействие осуществляется с ГИАЦ МВД (проводятся проверки наличия правонарушений).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Находится в разработке ЦБДУИК и, по мнению государственных служащих, когда будет сделан данный информационный ресурс, будет очень хорошо (в ней будут данные и МВД, и ФСБ, и ФНС).

К информатизации процесса предоставления государственной функции государственные служащие относятся очень позитивно: *«Было бы хорошо обмениваться информацией в электронно-значимом*

виде, электронные подписи — это было бы вообще замечательно. Объясню почему…Человеческий фактор…. Не так набили, не так распечатали, поставили не ту букву, перепутали профессии, десять дней срок регламента…» Отдельно государственные служащие подчеркивают необходимость электронного взаимодействия со Службой занятости.

Контроль. Контроль за предоставлением государственной услуги осуществляется начальниками на местах путем проверок сроков исполнения административных процедур.

Ресурсы. По мнению государственных служащих, численность сотрудников. Предоставляющих государственную услугу необходимо увеличить в два раза.

1.2.45. Обсуждение административного регламента Федеральной службы судебных приставов по исполнению государственной функции по организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации)

(Приказ Минюста РФ от 21.09.2007 г. № 192, ред. Приказа № 193)

Обсуждение состоялось 22 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника территориальных органов Федеральной службы судебных приставов.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих оценку административному регламенту *«нельзя дать ни позитивную, ни негативную, сказать, ну, есть он и есть, он никому не мешает»*. Государственные служащие считают, что административный регламент *«совершенно сырой»*, необходимо разработать концепцию и четко определить необходимые действия пристава в рамках исполнительного производства.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в Москве функцию исполняют десять человек (12 территориальных отделов, в каждом из которых от двух до четырех сотрудников исполняют функцию); в Санкт-Петербурге — десять сотрудников и 22 пристава по розыску в 22 районах.

● Число заявлений, запросов, обращений: в Санкт-Петербурге, за 9 месяцев 2007 г. было 850 розыскных дел, за 9 месяцев 2008 г. — 1051 дел; в Москве, за 9 месяцев 2007 г. — 571 розыскное дело, из них около 10% по инициативе ФССП, остальные по заявлению.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: в Санкт-Петербурге, в 2008 г. поступило три жалобы.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. По мнению государственных служащих, момент начала исполнения государственной функции в регламенте определен нечетко, но это связано с провалами нормативного правового регулирования. Кроме того, ни в регламенте, ни в нормативных правовых актах четко не определена методика проведения розыска.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, необходимо четко прописать в нормативных правовых актах основные понятия, касающиеся исполнения государственной функции, «*а ведь от понятия зависит многое. Зависит и последующая разработка и методик...»*. Понятие «судебные приставы по розыску» в нормативных правовых актах отсутствует, однако необходимо узаконить эту должность, а то не могут его включить в штатное расписание. «Розыскное дело» — данное понятие ни в каких нормативных правовых актах не фигурирует, хотя и отражено в регламенте, по аналогии с милицейским розыскным делом. Государственные служащие считают, что необходимо отказаться от понятия «розыскное дело» и вести дело в рамках исполнительного производства.

По мнению государственных служащих, момент начала исполнения государственной функции в нормативных правовых актах определен нечетко и нуждается в доработке: *«…начинать розыск, сейчас эта граница стерта, вообще вот по новому закону. И в этом административном регламенте она тоже полностью отсутствует. С чего начинается розыск, на какой стадии исполнительного производства он начинается? Ну, единственное, здесь прослеживается, что, основанием для вынесения приставом постановления о розыске служит заявление взыскателя… В случае отсутствия сведений о месте нахождения должника по исполнительным документам…, содержащим требования о защите интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, вот это вообще не понятно, что за исполнительные документы, содержащие требования о защите*

интересов? Это из закона, я понимаю, но закон нам не трактует это понятие — защиты интересов Российской Федерации, какие это интересы, экономические интересы, политические интересы?»

Необходимо также предусмотреть возможность отказа заявителю в начале розыска, если пристав-исполнитель свои административные действия еще не завершил, так как на практике заявитель всегда требует сразу инициировать розыскные мероприятия, а это не целесообразно, если судебный пристав-исполнитель еще не все необходимые действия выполнил. По мнению государственных служащих, подобный пробел связан со вступлением в силу в марте 2008 г. *«нового закона об исполнительном производстве…. Раньше было понятие "авансирование розыскных мероприятий", то есть, взыскатель, на любой стадии исполнительного производства мог обратиться с заявлением в Службу судебных приставов о том, чтобы инициировать розыск должника и его имущества, и должен был выразить согласие на авансирование этого розыска. И вот здесь .. была видна некая граница… ты проплатил денежку — мы работаем, не проплатил — извини».* В настоящий момент авансирование розыска отменили, но возможность подачи заявления осталась.

Кроме этого, необходимо определить набор стандартных мероприятий по розыску, методику. Инициатива сотрудников территориального органа ФССП по г. Москве о фиксации следующих мероприятий в качестве методики проведения розыска: запрос в ФНС, выход в адрес должника, сбор информации у взыскателя — запрос по конкретным адресам. Затем остановка исполнительного производства, продолжение розыска по решению заявителя, но на платной основе — не был поддержан в центральном аппарате. Помимо разработки методики проведения розыска, необходимо разработать методику расходования средств на розыскные мероприятия и соответствующие финансовые документы.

Также законодательно необходимо предусмотреть возможность пристава проверять документы, удостоверяющие личность, так как формально, не проверив документы своего контрагента при осуществлении розыскных мероприятий, он не знает с кем говорит, должник это или нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сроки исполнения государственной функции формально могут продлеваться неорганиченное число раз. На практике, в Санкт-Петербурге, розыскное дело, в среднем, длится около 2 месяцев, в Москве — около 6 месяцев.

Документооборот. Государственные служащие считают, что регламент *«загромождден документами»*: *«Зачем там куча документов, ксерокопии снимать, какие-то справки писать? загромождден административный регламент ненужными совершенно документами. Здесь нужно единственное — план работы, все, остальные все справки, выписки, копии там и так далее, они никому не нужны»*.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции, служащие осуществляют взаимодействие с ГИБДД, ГУВД, Росрегистрацией.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Существует проблема с помещениями для размещения территориальных органов Федеральной службы: *«у нас своих зданий нет, если мы еще пандусы и парковки будем делать…»*.

ИКТ. Государственные служащие считают, что работа во многом облегчилась бы, если существовали бы межведомственные электронные взаимосвязи. Кроме того, необходимо создать базу данных по всем территориям по всем должникам (в настоящий момент в каждом отделе есть своя база данных).

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

Ресурсы. По мнению государственных служащих, для того чтобы сотрудник хорошо исполнял государственную функцию, на одного человека должно приходиться до десяти розыскных дел.

1.2.46. Обсуждение административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях

(Приказ Минздравсоцразвития РФ от 27.12.2007 г. № 809)

Обсуждение состоялось 24 октября 2008 г.

На встрече присутствовали пять сотрудников центрального аппарата и 24 сотрудника территориальных органов Федерального медико-биологического агентства.

Общая оценка административного регламента. На данный момент, государственные служащие не могут однозначно сказать, поможет или помешает им административный регламент в работе. Конкретизация административных действий, строгая последовательность действий и ограничение сроков исполнения государственной функции, в целом рассматривается государственными служащими положительно, однако, по их мнению, регламент не учел специфику работы с особо опасными объектами: *«частично нас удовлетворил регламент по отношению к общей инфраструктуре предприятий общественного питания, торговли, коммунальных, лечебно-профилактических учреждений… сложно выполнять нашу специфическую функцию именно как органа, осуществляющего надзор за "особо опасными объектами". Есть такой термин, или "объектами с особо опасными условиями труда"».*

По мнению государственных служащих, в отношении особо опасных объектов должны быть разработаны отдельные нормы, постоянная система контроля, а не регламент по проведению контрольных мероприятий: «*у нас есть очень специфичные виды деятельности, в частности на объектах уничтожения химического оружия у нас есть лаборатории специальные, которые в ежедневном режиме осуществляют контроль за условиями труда персонала. И, состыковывая результаты исследований с результатами ежедневных предсменных и послесменных осмотров, надзорный чиновник, государственный служащий смотрит и оценивает вообще в целом состояние и условия труда персонала»*.

Кроме того, государственные служащие отмечают, что целью создания их федерального органа исполнительной власти была профилактическая, предупредительная деятельность, особенно в отношении особо опасных объектов, а в регламенте фактически эта сторона вопроса не учтена.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в Северске, 2008 г. — 465 плановых проверок (в 100% случаях проводили экспертизы), 800 внеплановых проверок (в 50% случаев проводили экспертизы); в Соровске — ЗАТО (Нижегородская область) — на одного сотрудника приходится примерно три проверки в месяц, но объекты надзора очень разные.

● Число заявлений, запросов, обращений: нет данных.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: единичные случаи, до 10 штук в год по всей стране.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия.

По мнению государственных служащих, в регламенте надо четко разделить полномочия ФМБА и Центров гигиены и эпидемиологии.

Государственные служащие отмечают, что в регламенте не нашли своего отражения действия в условиях чрезвычайных ситуаций, а данные действия необходимы, например: «*Недавно наш город остался на три дня без света, воды, тепла, т.е. полностью прекратилось существование. Почти на целый день практически и мобильная связь вышла из строя, потому что разрядилось, негде было производить зарядку. Но в это время мы должны были осуществить надзор, как хранятся пищевые продукты в детских учреждениях, в холодильниках на этих базах, как осуществляется водоснабжение. Но появились умные люди: а где распоряжение о проведении проверки? Кто его напечатает, если ничто не печатает. То есть вот этот момент надо в регламенте оговорить»*.

Необходимо добавить в административный регламент в качестве основания для внеплановых проверок — сообщение в СМИ, а также четко прописать действия по статистическому учету инфекционных и профессиональных заболеваний.

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих, *«проблем в законодательном освещении нашей деятельности очень много, и это мешает внедрению регламента. Вы знаете, я просто думаю, что плохая законодательная база. Вот я такой пример приведу. Вот сейчас внесли изменения в Градостроительный кодекс, ФМБА исключен из всех процедур рассмотрения проектной документации. И что получается? Значит, они сейчас построят атомную станцию, введут в действие, нас там нет. Мы придем, открываем, говорим: мужики, это не так, это не так, это не так, переделывать все»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По мнению государственных служащих, ограничение времени проверок лишь затрудняет их работу: «*в первую очередь ограничение времени проведения проверки, затруднило нашу работу… практика показала, затруднило работу того предприятия, на котором мы осуществляем надзор. Для чего создавалась, собственно, наша организация? Осуществлять надзор на этих объектах, обслуживать. И мы в течение года, в течение всего времени*

непрерывно осуществляли этот надзор. Он просто необходим там. И когда у нас ставится задача провести в один месяц, плюс еще один месяц добавить, то естественно интенсивность этой проверки, она, в общем, в шесть раз увеличилась, потому что мы за это время должны провести то, что мы раньше делали за год».

Государственные служащие отмечают, что при определении сроков исполнения функции необходимо учитывать специфику объектов надзора: «*например, машиностроительный завод, в котором порядка ста подразделений и порядка восьми тысяч работающих, за месяц обследовать это предприятие невозможно… кроме этого, кратность проверок раз в два года или раз в три года, как это предусмотрено для радиационно опасных, химически опасных объектов, это наверное неприемлемо, потому что тут степень риска и опасности достаточно велика».*

Документооборот. Государственные служащие отмечают увеличение документооборота в связи с внедрением регламента: *«проблема внедрения заключается в том, что очень большой документооборот, и регламент, он этот документооборот в определенной степени увеличивает. А в общем-то, хотелось бы, чтобы упростилась определенная процедура рассмотрения обращений к нам и, соответственно, документооборот упростился. А для этого, наверное, нужно, чтобы была очень хорошая компьютерная оснащенность».*

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Прокуратура очень часто привлекает ФМБА к проведению проверок, также совместные проверки проводятся с Госветуправлением (на базе соглашений на уровне территориальных органов). Государственные служащие отмечают также необходимость заключения соглашения о межведомственном взаимодействии с Росстатом.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие приветствуют внедрение программного обеспечения для реализации государственной функции, а также высказывают надежду, что за счет внедрения ИКТ удастся сократить документооборот.

Контроль. Исполнение государственной функции контролируется путем контроля сроков исполнения административных процедур.

Ресурсы. Государственные служащие отмечают, что установленной штатной численности сотрудников вполне хватало бы для исполнения государственной функции, если удалось бы найти сотрудников на все штатные должности. Также возникают сложности с помещениями у территориальных органов. «*С размещением очень трудно. Вот у нас на территории совершенно нет зданий федеральной собственности. То есть нам очень трудно найти, где разместиться на законных основаниях как органу власти».*

1.2.47. Обсуждение административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения

(Приказ Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н)

Обсуждение состоялось 27 октября 2008 г.

На встрече присутствовали пять сотрудников центрального аппарата и 31 сотрудник территориальных органов Федеральной налоговой службы.

Общая оценка административного регламента. Государственные служащие отрицательно оценивают результаты внедрения административного регламента, отмечая что в регламенте нет четкого разграничения полномочий, не определен перечень вопросов, ответы на которые дает ФНС: «*не разделены функции наши и Минфина по информированию налогоплательщика в части, скажем так, порядка*

исчисления уплаты налогов. Но я бы даже больше добавила. Административный регламент фактически сделал нас службой "одного окна", Даже если, я извиняюсь, если нужно налогоплательщику поморить у себя на предприятии тараканов, ты, пожалуйста, обращайся в налоговую инспекцию, и она тебе даст ответ».

Поэтому, по мнению государственных служащих, прежде всего необходимо четко разделить полномочия по информированию между Минфином, ФМС (центральным аппаратом, управлениями, инспекциями и межрегиональными инспекциями), а также обеспечить реализацию принципа единого информационного поля, для того чтобы по одним и тем же вопросам не было противоречивых разъяснений.

Единственный плюс административного регламента состоит, по мнению государственных служащих, в том, что он утвержден Минюстом и не является только внутренним документом.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: Челябинская область — 243 сотрудника; Иркутская область — 224 сотрудника; Кемеровская область — 170 сотрудников.

● Число заявлений, запросов, обращений: Челябинская область, 24 мая — 23 октября 2008 г. — 53 000 запросов; Красноярский край — 2000 обращений в месяц на одного сотрудника; Иркутская область, за 5 месяцев 2008 г. — 50 000 обращений; Кемеровская область, 2008 г. — 90 300 обращений.

● Число отклоненных заявлений, отказов: Челябинская область, 24 мая — 23 октября 2008 г. — 870 отказов; Иркутская область, за 5 месяцев 2008 г. — 259 отказов; Кемеровская область, 2008 г. — отказов нет.

● Число жалоб: Челябинская область, 24 мая — 23 октября 2008 г. — две жалобы; Красноярский край, 2008 г. — 40 жалоб; Кемеровская область — жалоб нет.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Государственные служащие отмечают, что *«все эти функции и процедуры, которые прописаны, изначально они и всегда выполнялись налоговыми органами в каждом субъекте Российской Федерации, потому что в любом случае по исполнению функции в свое время был 444-й приказ. Он был взят за основу написания вот этого административного регламента»*.

По мнению государственных служащих, регламент должен быть приведен в соответствие с уже давно существующим Единым стандартом обслуживания, в котором указан весь перечень предоставляемой информации, а также должен быть согласован с уже действующими регламентами по вводу данных в информационные системы и по работе с налогоплательщиками, так как указанные регламенты не соответствуют друг другу даже по срокам процедур.

Государственные служащие считают, что из административного регламента необходимо исключить разделы 18—21 о приеме налоговых деклараций, так как данный раздел согласно ст. 21 Налогового кодекса не является частью информирования; исключить раздел по обжалованию действий или бездействия государственных служащих, так как раздел дублирует Налоговый кодекс; исключить действия по устному информированию заявителей; четко определить объем вопросов, ответы на которые даются по телефону, «*потому что, как правило, человек четко не может сформулировать, когда задает вопрос, думает об одном, услышав, не услышав, или он то, что хочет, услышав, считает, что он понял именно так, делает так. Когда возникает, так скажем, функция привлечения к налоговой ответственности, значит, он пытается на нас подавать в суд»*. Желательно выделить отдельную функцию по информированию граждан, так как это самая проблемная зона.

Государственные служащие отмечают, что в административном регламенте не целесообразно прописывать всю «*внутреннюю кухню*» исполнения государственной функции, а также указывать все детали исполнения функции, как то: адреса и телефоны органов власти, исполняющих государственную функцию. Данная информация очень быстро меняется и приходится вносить изменения в регламент. «*здесь все процедуры, которые выполняют налоговые органы, прописаны на обозрение, с нашей точки зрения, плательщиков, в принципе те, которые они не должны знать. А плательщики наши не должны знать, какие информационные ресурсы мы ведем, нашу внутреннюю кухню, как, в какие сроки, куда какая бумажка передается из отдела в отдел, как чисто кухня внутренняя идет внутри инспекции. Плательщик четко должен знать, какие услуги он должен получить, в какие сроки. А налоговые органы должны четко в те сроки, которые определены, оказать плательщику эти услуги»*.

В заключение, государственные служащие предложили внести в административный регламент раздел, посвященный основным используемым понятиям, и в дальнейшем соблюдать правовую корректность всех формулировок.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие считают, что необходимо привести внутренние налоговые документы в соответствие с административным регламентом.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). По мнению государственных служащих, в административном регламенте целесообразно указывать только общие сроки исполнения государственной функции, исключив сроки исполнения каждого административного действия.

Документооборот. За счет внутреннего взаимодействия, после внедрения регламента, документооборот увеличился, так как многие документы регистрируются по два раза, поэтому необходимо регистрировать документы только в электронном виде.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Отделы камеральных проверок (для получения более конкретных ответов на вопросы) — в административном регламенте предусмотрен график в отделе камеральных проверок — на 1 месяц выделяют ответственного за дачу подробных ответов, что нереально выполнить.

Государственные служащие считают, что необходимо усовершенствовать взаимодействие с другими отделами ФНС в рамках исполнения государственной функции для получения более полных ответов на вопросы заявителей.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Нужны четкие требования к организации мест приема заявителей, выделив обязательные для исполнения требования и пожелания.

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

Контроль. Исполнение государственной функции контролируется на уровне Управления.

Ресурсы. Численность государственных служащих, исполняющих функцию, надо увеличить примерно в полтора раза. Согласно расчетам ФНС, 10% от общей численности их сотрудников должны заниматься исполнением данной функции, в настоящее время исполнением государственной функции занимаются около 5—7% сотрудников.

Остро стоит вопрос качества человеческих ресурсов: *«у нас, в Краснодаре, например, основная часть в наших отделах работает — это студенты вчерашние. Шесть месяцев, семь месяцев, все. И начальник отдела, который что-то знает. Вот мы с кадровым голодом, это у всех, все скажут вам то же самое»*.

1.2.48. Обсуждение административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией

(Приказ Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 94н)

Обсуждение состоялось 27 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной налоговой службы.

Общая оценка административного регламента. Государственные служащие оценивают внедрение данного административного регламента следующим образом: *«никак. Он не нужен ни государству, никому… МЭР, когда выдвигал данный регламент на заседании Правительственной Комиссии… потом когда 58-м протоколом от 2006 г. утвердили все-таки этот регламент, и была обязанность у Федеральной налоговой службы разработать данный регламент, поступили неправильно. Потому что данная государственная функция — это один из спектров лицензирования»*.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: исполняет функцию один сотрудник центрального аппарата.

● Число заявлений, запросов, обращений: в 2007 г. внесли 19 изменений в Реестр, всего лицензиатов — 20; запросов информации из Реестра не поступало.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Нормативные правовые акты. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

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

Рекомендации. Государственные служащие особо подчеркивают, что стандартный подход к регламентации невозможно применить ко всем государственным функциям.

1.2.49. Обсуждение административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей

(Приказ Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 93н)

Обсуждение состоялось 27 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной налоговой службы.

Общая оценка административного регламента. По мнению государственных служащих, ничего не изменилось после внедрения административного регламента.

По мнению государственных служащих, предоставлять право на ведение лотерей — это должна быть функция Минфина, как во всех развитых странах, а не ФНС, так как она касается распоряжения доходными полномочиями государства.

Государственные служащие считают, что основная проблема состоит в том, что Минфин разрешил всем подряд проводить лотереи, и нет никаких рычагов контроля за проведением лотерей, законодательство позволяет при проведении лотерей находиться по факту в убытках.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: исполняет функцию один сотрудник центрального аппарата.

● Число заявлений, запросов, обращений: в год выдается около 1000—2000 уведомлений (для стимулирующих лотерей уведомление — единственный документ, подтверждающий право проведения лотереи, так как разрешение на них не оформляется), и около 100—200 сведений о разрешениях вносится в Реестр. Дополнительно, около 500 разрешений в год выдают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и, соответственно, сведения о них вносятся в Единый реестр.

● Число отклоненных заявлений, отказов: нет данных.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет

Нормативные правовые акты. Государственные служащие отмечают расплывчатость законодательной базы, регулирующей исполнение данной государственной функции: *«законодатель в лице*

Минфина до такой степени накрутил действующее законодательство, состоящее из трех нормативно-правовых актов…, четкости нет ни в одном, в 138-м федеральным законом о лотерее. В данном законе практически ничего нет по реестру, практически ничего нет — ни обязанностей ведения, ни из чего он состоит…, есть постановление Правительства 338-е. Там легким мазком вот как раз было указано о том, что вроде бы как мы ведем единый государственный реестр, государственный реестр российских лотерей по установленным правилам. Есть два Правила ведения как раз всероссийского единого государственного реестра. Но, к сожалению, эти Правила, как для органа исполнительной власти ничего не дают. Там много противоречий с законом».

Соответственно, говоря о необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты, государственные служащие считают, что необходимо менять *«напрочь, 138-й весь»* федеральный закон, менять *«388-е постановление Правительства в обязательном порядке»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Реестр размещен в Интернете, и информация в нем ежемесячно обновляется.

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

Ресурсы. Безусловно, для исполнения данной функции необходимо увеличить численность сотрудников: *«какая нагрузка: у меня ежедневный оборот сотни документов, ежедневный оборот, только поступающий на рассмотрение. И при каждом его, так сказать, рассмотрении, каждого документа, у меня существуют сроки, причем безумны»*.

1.2.50. Обсуждение административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по выдаче федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации

(Приказ Минфина РФ от 4.05.2008 г. № 50н)

Обсуждение состоялось 27 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной налоговой службы.

Общая оценка административного регламента. В целом государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения данного административного регламента, регламент был очень необходим для работы. Все нормативные правовые акты «*свели в регламент,…он определил в рамках действующего разрозненного законодательства хотя бы какую-то фабулу действий*».

В регламенте исключены личные консультации, личный прием заявителей: *«когда мы говорим по поводу коррупции, вот эти приходы, уходы, какие-то консультации непонятного свойства, они никому не нужны… Мы работаем с документами, поступают документы. Одни принимают, передают. Более того, принимается это через окошко. Исполнитель ни в коем разе не должен знать ни организацию, ни руководителя, ни заместителя, тем более, поговорить с ним, увидеться. Поэтому мы работаем с документами, и даже в этих целях вот эти встречи, обсуждения чего-либо, консультации, они сами по себе абсурдны. По крайней мере, в госрегулируемых видах деятельности»*.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в каждом территориальном управлении есть «алкогольный отдел», в котором работают от одного до трех человек, т.е. всего функцию исполняют около 200—250 человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: в год по России выдается 4 млрд марок; за 4 месяца 2008 г. поступило 2000 заявлений о выдаче марок.

● Число отклоненных заявлений, отказов: за 4 месяца 2008 г. — 413 возвратов документов.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Платность. Марка выдается платно, рассмотрение документов — бесплатно.

Административные действия. Государственные служащие считают, что административных действий в регламенте достаточно. В центральный аапарат поступают предложения территориальных органов по внесению изменений в регламент, но они в основном касаются сроков исполнения функции.

Нормативные правовые акты. Государственные служащие считают, что законодательство, регулирующее исполнение функции абсурдное. Необходимо упорядочить отчет об использовании марок (до сих пор остается отчет нарастающим итогом, нужен отчет на конкретную дату); проработать вопросы обеспечения — по законодательству способов много, но не все применимы к данной сфере.

Необходимо разработать порядок освобождения от маркировки алкогольной продукции марками — в Федеральном законе № 171 указано, что освобождение происходит в установленном Правительством РФ порядке, однако такого порядка пока нет, существует постановление Правительства № 320, но оно ничего не дает и не позволяет осуществлять контроль за продукцией.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Государственные служащие при исполнении функции укладываются во все установленные сроки, но отмечают, что срок уничтожения марок надо увеличить.

Документооборот. В перечне документов, которые необходимо предоставить для получения специальных марок, есть справка ФНС об отсутствии задолженности — фактически справку надо взять в ФНС и отдать ее в ФНС, однако государственные служащие считают такой порядок вполне оправданным: «*сегодня государственная функция — у одного органа исполнительной власти, то есть у Федеральной налоговой службы, вчера она была у другого органа исполнительной власти, завтра она будет еще у кого. А требование по задолженности остается единым…*», кроме этого, обязанность предоставления справки, к сожалению, только у территориального налогового органа по месту постановки налогоплательщика.

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. В процессе исполнения государственной функции служащие осуществляют взаимодействие: с Правовым управлением ФНС (согласуют спорные юридические вопросы), Управлением налогообложения ФНС, Госзнаком, Минфином, МВД (участвуют в проверках, предоставляют информацию МВД о выданных марках).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

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

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

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

1.2.51. Обсуждение административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

(Приказ ФАС РФ от 14.11.2007 г. № 379)

Обсуждение состоялось 29 октября 2008 г.

На встрече присутствовал один сотрудник центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения данного административного регламента. Они подчеркивают, что до внедрения регламента было тяжело работать, так как процедуры исполнения функции в законе нет, порядка, зарегистрированного в Минюсте, никакого не было: «*В связи с тем, что эта процедура рассмотрения жалоб никаким образом не скреплена законом, там написаны только общие фразы, и в связи с тем, что у нас не было абсолютно никакого порядка в рассмотрении этих жалоб, то есть не было никакого документа, который был бы зарегистрирован в Минюсте, то, конечно, до принятия данного регламента нам было очень тяжело. Причем, тяжело, в какой сфере… Не именно нам при рассмотрении жалоб, а именно нам было тяжело, когда наши действия были обжалованы в судебном порядке. Суды спрашивали, на каком основании мы действовали, где прописаны права и полномочия, порядок рассмотрения жалоб. Когда мы все это дело закрепили в административном регламенте, нам стало намного легче».*

Кроме того, благодаря регламенту удалось донести позицию центрального аппарата до территориальных органов в части исполнения государственной функции, легче стало контролировать работу территориальных органов.

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: в центральном аппарате функцию исполняют шесть человек, в каждом из 84 территориальных органов — от трех до пяти человек.

● Число заявлений, запросов, обращений: в центральном аппарате за 1-е полугодие 2008 г. рассмотрели 212 жалоб и в целом по России — 6670 обращений.

● Число отклоненных заявлений, отказов: 1-е полугодие 2008 г. возвращена 551 жалоба.

● Число жалоб: в 2007 г. обжаловалось 4% решений ФАС, в 1-м полугодии 2008 г. — 5% решений.

● Число судебных разбирательств: судебные разбирательства есть, но служащие затрудняются назвать точное количество.

Административные действия. По мнению государственных служащих, с позиции описания административных процедур регламент составлен хорошо: «*чего-то лишнего или чего-то не хватающего в данном регламенте, по моему мнению, я думаю, что нет. По одной простой причине, потому что мы долго нарабатывали практику с рассмотрением жалоб. Соответственно, если посмотреть положение закона, положение данного административного регламента, то административный регламент намного шире. Он прописывает намного больше случаев, связанных с рассмотрением данных жалоб. То есть, по моему мнению, данный регламент, конечно же, не идеален, но на самом деле он позволяет нам сейчас с полной уверенностью разобраться в том, как мы будем рассматривать жалобу».*

Нормативные правовые акты. По мнению государственных служащих необходимо скорректировать основания возвращения жалобы в Федеральном законе № 94, так как они далеко не универсальны, например, «*59-я статья предусматривает — жалоба возвращается в случае, если в такой жалобе, предположим, не указаны фамилии, имена, отчества членов конкурсной аукционно-котировочной комиссии. Такое основание 94-м законом закреплено. Но на самом деле у участников размещения заказа, предположим, на этапе, когда только-только заказ размещен, то есть когда только размещена документация о проведении торгов на официальном сайте, информации о составе комиссии может и не быть. Потому что данные сведения не заносятся в конкурсную документацию. В данном случае отказывать на основании отсутствия в жалобе фамилий, имен и отчеств членов конкурсной комиссии, конечно же, нельзя. Хотя формально в соответствии с 94-м законом мы это должны сделать. Мы такие жалобы принимаем. Были уже решения суда по данному вопросу, и когда говорили, что мы неправомерно принимали такие жалобы, потому что они не соответствовали требованиям 94-го закона, но нам в суде удавалось доказать, что соответственно участники размещения заказа просто-напросто этой информации не владели».* Государственные служащие подчеркивают, что на практике далеко не все установленные основания для отказа в принятии жалобы используются: *«Перечень широкий, но мы им не пользуемся всегда. Практически мы отказываем только в том случае, если жалоба не содержит наименования участника размещения заказа, который подал жалобу, наименования заказчика, указаний на размещаемый заказ, и соответственно она не подписана… Еще есть срок жалобы, если пропущен, мы возвращаем*».

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). Сроки исполнения государственной функции, как отмечают государственные служащие, соблюдаются.

Документооборот. В административном регламенте дана ссылка на федеральный закон, в котором определен весь перечень документов, необходимых для получения результатов исполнения государственной функции, и, по мнению государственных служащих, переносить данный список в регламент нецелесообразно: «*ну, зачем нам загружать административный регламент, если все это четко прописано в законе*».

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. Государственные служащие отмечают, что у них нет острой необходимости общаться с заявителем в процессе исполнения государственной функции, встречаются с заявителем они только на заседаниях Комиссии. В процессе исполнения государственной функции, служащие взаимодействуют с МВД, Прокуратурой (передают материалы в случае выявления соответствующих нарушений).

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. Государственные служащие выступают за максимально возможную автоматизацию исполнения государственной функции. На данный момент, «*информация о поступлении жалобы размещается на официальном сайте Российской Федерации. Все жалобы, которые поступают и которые принимаются к рассмотрению, информация по этим жалобам должна быть размещена. Эта информация общедоступная, с ней можно ознакомиться абсолютно в любой момент*».

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

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

1.2.52. Обсуждение административных регламентов Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственных функций по осуществлению контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов и по даче разъяснений по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства

(Приказы ФАС РФ от 31.10.2007 г. № 356 и от 21.12.2007 г. № 442)

Обсуждение состоялось 29 октября 2008 г.

На встрече присутствовали два сотрудника центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы.

Общая оценка административного регламента. В целом государственные служащие положительно оценивают результаты внедрения данных административных регламентов: *«конечно с регламентом нам проще, мы знаем, что мы должны делать, когда мы должны делать, сроки».*

Статистика

● Численность сотрудников, исполняющих функцию: государственные служащие не могут дать точные статистические данные.

● Число заявлений, запросов, обращений: государственные служащие не могут дать точные статистические данные.

● Число отклоненных заявлений, отказов: государственные служащие не могут дать точные статистические данные.

● Число жалоб: нет данных.

● Число судебных разбирательств: нет данных.

Административные действия. В административном регламенте, утвержденном Приказом № 356, расписаны компетенции центрального аппарата и территориальных органов, однако предусмотрена возможность центрального аппарата затребовать к себе на рассмотрение любое заявление, как часто и на каких основаниях на практике реализуются данные полномочия, служащие четко сформулировать не смогли. Государственные служащие отмечают, что согласно данному регламенту, если заявителю выдано заключение на проекты соглашения о соответствии антимонопольному законодательству и, спустя некоторое время, ФАС проверяет это соглашение и выявляет нарушение законодательства, наличие согласования ФАС на проект соглашения не играет роли, ввиду возможного изменения конъюнктуры на рынке.

В административном регламенте, утвержденном Приказом № 442, по мнению государственных служащих, необходимо четко сформулировать, в каких случаях ответы на вопросы заявителей, разъяснения публикуются в Интернете. Государственные служащие считают, что опубликованная информация могла бы служить также методическими рекомендациями для территориальных органов: «*это помощь нашим территориальным органам методическая, поскольку у них зачастую возникают вопросы, которые они не могут сами решить, и естественно, для них бы это было бы существенной помощью»*. Кроме того, немаловажно также, прописать в регламенте порядок учета разъяснений, их систематизации, для того чтобы не было противоречивых комментариев по одним и тем же вопросам.

Нормативные правовые акты. В Федеральном законе № 135 вообще не предусмотрены основания для отказа в исполнении функции (административный регламент, утвержденный Приказом № 356) и, по мнению государственных служащих, их надо обязательно включить, так как в настоящий момент, в случае если не все документы, необходимые для исполнения функции, поданы заявителем, ФАС принимает решение о несоответствии проекта соглашения антимонопольному законодательству, надо выделить основания для отказа в приеме документов и основания для принятия решения о несоответствии антимонопольному законодательству: «*логичней было бы, конечно же, прописать, что в случае, если документы и сведения не представлены, то антимонопольный орган не будет рассматривать вот этот вот проект. Но это все корреспондируется, скорее всего, с законом, и по закону здесь у нас такого нет. Мы не может это сделать, поскольку наш закон о защите конкуренции, нам не позволяет такое сделать…если обратимся к 35-й статье, таких полномочий у нас по отказу нет, и поэтому вот в регламенте мы не могли это зафиксировать, мы не можем противоречить Федеральному закону»*.

Сроки исполнения функции (предоставления услуги). В административном регламенте, утвержденном Приказом № 356, необходимо зафиксировать срок, в течение которого финансовая организация должна присылать уведомление о сделке в ФАС: «*по закону, у нас сказано, что в течение 15 дней с даты достижения соглашения. Но дело в том, что бывает так, что какой-то договор, какое-то соглашение заключено, подписано сторонами, но момент его достижения все-таки как-то отложен, либо там какое-то, допустим, заключается доп.соглашение, в соответствии с которым указывается, что, значит, оно вступает в силу с момента нотариального удостоверения. И у нас возникает вопрос, с какого момента все-таки нужно направлять уведомление? С момента того, когда стороны подписали, или с момента тогда, когда действительно нотариальное удостоверение произойдет. Но поскольку нотариальное удостоверение может произойти спустя год или полгода, то получается, что этот момент у нас выпадает. То есть, мне кажется, что целесообразнее здесь все-таки более детально прописать именно момент, когда стороны все-таки должны направлять уведомления о заключении соглашения, чтобы наши сотрудники все-таки понимали, что срок-то нарушен, не нарушен, какие-то процедуры были»*.

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

Взаимодействие с другими структурными подразделениями, органами исполнительной власти, заявителями. При исполнении административного регламента, утвержденного Приказом № 356, задействованы все подразделения ФАС — каждое подразделение, в соответствии со своей специализацией, рассматривает проекты соглашений и уведомления.

Требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Никаких замечаний у государственных служащих по данному блоку вопросов в отношении рассматриваемого административного регламента нет.

ИКТ. По мнению государственных служащих, информатизация исполнения государственных функций возможна, когда будет решен вопрос с юридической силой электронных документов, электронной подписью: «*конечно же, хорошо бы, у нас бумаг достаточно…, это в электронном виде, но пока не разработаны все механизмы электронно-цифровой подписи, подтвердить достоверность этих сведений мы не сможем. Поэтому мы все-таки, мы говорим, вы представляйте в электронном виде нам проекты, соглашения, но вот будьте, пожалуйста, любезны, представьте нам отчетность, пожалуйста, заверенную, пронумерованную, с печатями, подписями»*.

Контроль. Контроль исполнения административных регламентов осуществляется путем контроля сроков исполнения государственных функций.

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

1.3. Основные итоги обсуждений с государственными служащими

Подавляющая часть государственных служащих (около 90%) позитивно оценивают результаты внедрения административных регламентов, отметив, что регламентация упорядочила исполняемые ими должностные обязанности, деятельность территориальных органов, взаимодействие центрального аппарата и территориальных органов в процессе исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Однако, по мнению многих государственных служащих Федерального агентства связи, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и некоторых других государственных органов, административные регламенты необходимы, в первую очередь, заявителям — потребителям государственных услуг.

Огромную помощь административные регламенты оказали государственным служащим в тех случаях, когда внедрение регламентов совпало с формированием новых органов исполнительной власти или с началом исполнения новых функций. По мнению государственных служащих Федеральной службы по тарифам, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия регламенты, в которых были прописаны алгоритмы всех действий, позволившие организовать исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги) всеми территориальными органами этих федеральных органов.

Для совершенствования процесса регламентации деятельности органов исполнительной власти, по мнению государственных служащих Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального медико-биологического агентства, должно быть произведено четкое деление административных регламентов на регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, определения перечня первоочередных регламентов, а также выделение особой группы административных регламентов, касающихся безопасности жизни и здоровья граждан.

Государственные служащие Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, считают необходимым создание некоего «объединяющего звена» процесса регламентации деятельности органов исполнительной власти: для государственных служащих подобным «объединяющим звеном» может стать постоянно действующая рабочая группа, которая могла бы оперативно консультировать исполнителей по вопросам регламентации деятельности; для граждан и организаций — это единый колл-центр, в который можно было бы обратиться и получить разъяснения, в какой государственный орган необходимо обращаться за интересующей государственной функцией или услугой.

В качестве еще одного предложения по совершенствованию процесса регламентации исполнения государственных функций государственные служащие Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека предлагают централизованную разработку типовых административных регламентов, в частности, по лицензированию, по контрольно-надзорным функциям, по работе с обращениями граждан с последующей доработкой таких типовых регламентов под специфику деятельности каждого органа исполнительной власти.

Государственные служащие отмечали, что административные процедуры по своему объему, характеру и последовательности осуществления являются достаточными для успешного исполнения административных функций и предоставления государственных услуг в полном объеме и в установленные сроки. Тем не менее при обсуждении административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федерального агентства по недропользованию, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ряда других федеральных органов были высказаны конкретные предложения по совершенствованию исполняемых административных действий в рамках существующих административных процедур.

При разработке административных регламентов, по мнению государственных служащих Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, необходимо предусматривать «шлюзы» межведомственного взаимодействия для совершенствования процесса исполнения административных действий и упрощения впоследствии процесса информатизации деятельности всех органов исполнительной власти.

В процессе обсуждения отдельных административных регламентов, в частности административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федерального агентства связи, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федеральной службы судебных приставов и некоторых других федеральных органов, государственные служащие высказывали предложения о необходимости внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие исполнение государственных функций (предоставление государственных услуг). Государственные служащие особо подчеркивают необходимость совершенствования процедуры внесения изменений и дополнений в административные регламенты — процедура должна быть четкая, быстрая и простая.

Мониторинг показал, что во всех рассмотренных административных регламентах платность исполняемых государственных функций или предоставляемых государственных услуг установлена в соответствии с действующим законодательством, в то же время в вопросе определения платности отсутствуют единые подходы, как в применении самого принципа платности или бесплатности, так и в установлении размеров оплат государственных услуг или функций (Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития).

Государственные служащие Министерства экономического развития, Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и некоторых других считают, что в административном регламенте следует ограничиться указанием общего срока исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги, а промежуточные сроки исполнения отдельных административных действий должны оставаться предметом внутреннего регулирования, при условии эффективного выполнения соответствующих административных действий и возложенных должностных обязанностей.

Государственные служащие Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы по труду и занятости выступают за отражение в административных регламентах вариативности требований к организации мест приема заявителей, их техническому оснащению, режиму работы и решению других организационных вопросов с учетом особенностей территориального развития, плотности населения и частоты обращения заявителей за соответствующими государственными услугами или результатами исполнения государственных функций. Помимо этого, значительная часть государственных служащих отмечала невозможность соблюдения всех требований к организации мест приема заявителей, установленных административными регламентами, в связи с нехваткой финансовых средств, отсутствием необходимых помещений, особенно для территориальных органов и их районных подразделений.

При обсуждении административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта государственные служащие территориальных органов высказывали необходимость централизованной разработки программных продуктов, обеспечивающих исполнение государственных функций (предоставление государственных услуг), и распространения их во всех территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, что обеспечит создание единых, централизованных баз данных, необходимых для исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Большинство государственных служащих позитивно оценивают возможность внедрения информационных технологий в процесс исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), при этом многие служащие считают необходимым сохранить бумажный вариант документооборота, а ряд государственных служащих пока еще психологически не готовы отказаться от документооборота в бумажной форме.

Государственные служащие Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральной службы судебных приставов отмечают, что их работа во многом облегчилась бы, если существовали бы межведомственные электронные взаимосвязи.

Государственные служащие Министерства экономического развития, Федерального агентства связи, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и других федеральных органов в качестве основных проблем ресурсного обеспечения процесса исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) выделили нехватку сотрудников, текучесть кадров, необходимость повышения квалификации отдельных групп служащих.

В заключение, для получения более полной и объективной картины результатов внедрения административных регламентов, по мнению государственных служащих, необходимо накопить более продолжительный опыт исполнения административных регламентов, а затем целесообразно вернуться к анализу результатов их применения.

2. Опрос государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг)

2.1. Подготовка опроса государственных служащих

В исследовании хода внедрения административных регламентов наряду с обсуждениями проводились опросы государственных служащих, непосредственно участвующих в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг) на основе анонимного анкетирования. Для реализации этой цели были разработаны два типа анкет.

Анкета № 1 (Приложение 3) разработана для заполнения государственными служащими, непосредственными участниками обсуждений, и содержит два блока вопросов: первый блок вопросов касается общей оценки процесса регламентации деятельности федеральных органов исполнительной власти и способов ее дальнейшего совершенствования, второй блок посвящен оценке результатов внедрения отобранных административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Результаты опроса позволят получить количественные оценки процесса внедрения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и, тем самым, дополнят картину результатов исследования, полученную на обсуждениях с государственными служащими.

Анкета № 2 (Приложение 4) разработана для заполнения государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), но не присутствующими на обсуждениях, и направлена федеральным органам исполнительной власти, административные регламенты которых были отобраны для мониторинга и рассылки в их территориальные органы. Анкета № 2 содержит те же два блока вопросов, что и анкета № 1, однако по каждому блоку был разработан более широкий перечень вопросов, большее число открытых вопросов, ориентированных на содержательные комментарии государственных служащих, участвующих в опросе.

В опросе по анкете № 1 приняли участие 95 государственных служащих центрального аппарата и территориальных органов 21 федерального органа исполнительной власти. Среди государственных служащих, заполнивших анкету № 1, представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти составляют около 45%.

В опросе по анкете № 2 приняли участие 851 государственный служащий территориальных органов шесть федеральных органов исполнительной власти из 67 субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно говорить, что сделанные по результатам опросов выводы, отражают совокупное мнение, как сотрудников центральных аппаратов, так и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Вся совокупность полученных данных была проанализирована с помощью компьютерной программы для обработки статистических данных SPSS.

2.2. Результаты анкетирования государственных служащих

В первую очередь рассмотрим, какими видятся приоритеты административной реформы в целом государственным служащим и каким образом государственные служащие оценивают процесс регламентации деятельности органов исполнительной власти.

В чем же, по мнению государственных служащих, состоят основные приоритеты проведения административной реформы (государственные служащие могли выбрать несколько вариантов ответа).

Основным приоритетом проведения административной реформы, по мнению государственных служащих, должна быть разработка системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат (данный ответ отметили 46,8% опрошенных государственных служащих); регламентация государственных функций (43,6% государственных служащих), внедрение и совершенствование

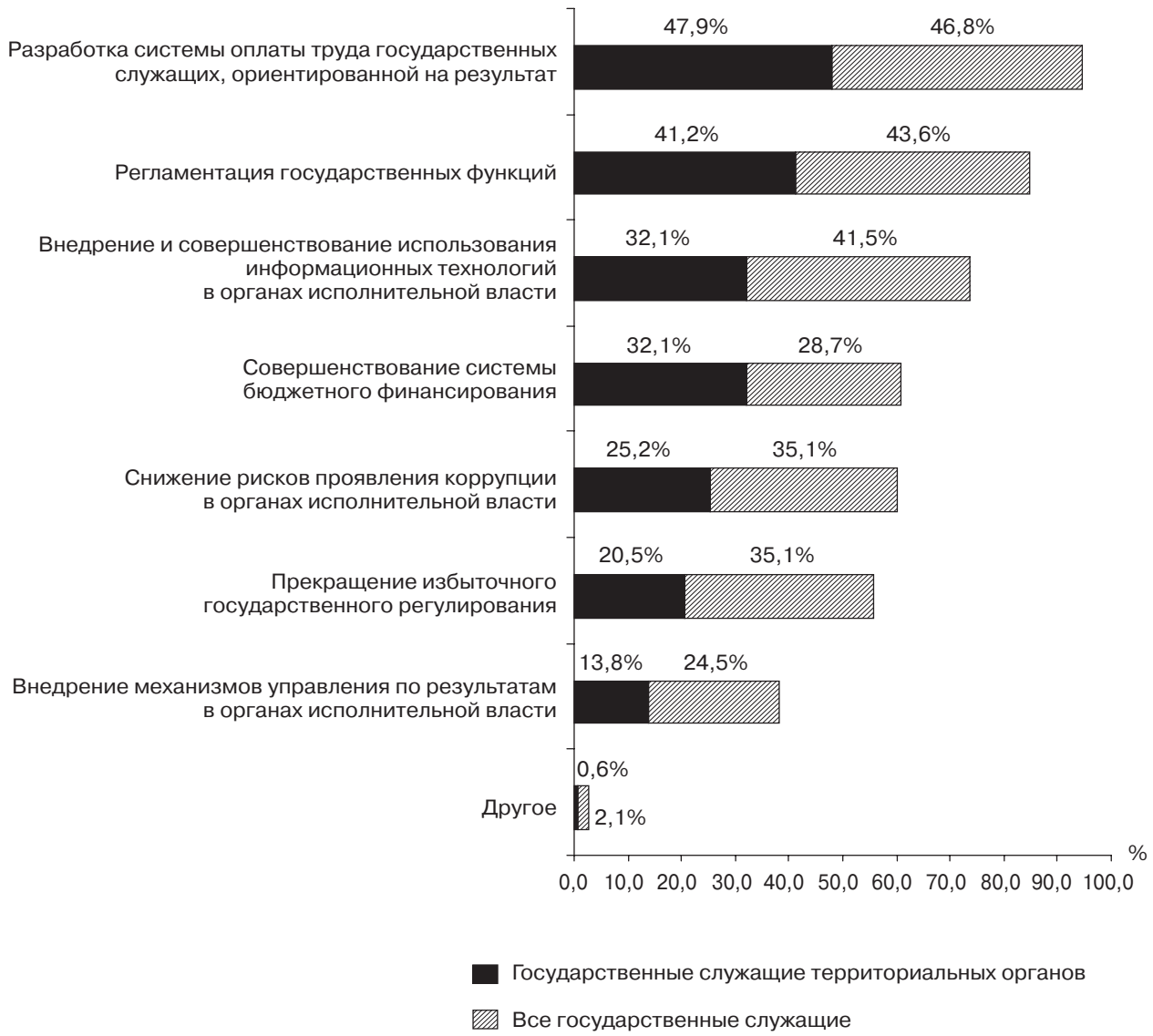

Рис. 1. Приоритеты проведения административной реформы, мнение государственных служащих

использования информационных технологий в органах исполнительной власти (41,5% государственных служащих). Кроме этого, значительное число государственных служащих отметили в качестве приоритетов проведения административной реформы прекращение избыточного государственного регулирования (35,1% государственных служащих) и снижение рисков проявления коррупции в органах исполнительной власти (35,1%), совершенствование системы бюджетного финансирования (28,7% государственных служащих) и внедрение механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти (24,5% государственных служащих) (см. рис. 1).

Если рассматривать мнение государственных служащих только из территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, то у них также на первом месте в качестве приоритетов административной реформы стоит разработка системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат (47,9% опрошенных государственных служащих); регламентация государственных функций (41,2% государственных служащих); внедрение и совершенствование использования информационных технологий в органах исполнительной власти (32,1% государственных служащих) и совершенствование системы бюджетного финансирования (32,1% государственных служащих). Распределение оставшихся вариантов ответов для государственных служащих территориальных органов следующее: совершенствование системы бюджетного финансирования (32,1% государственных служащих), снижение рисков проявления коррупции в органах исполнительной власти (25,2%), прекращение избыточного государственного регулирования (20,5% государственных служащих), внедрение механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти (13,8% государственных служащих).

Государственные служащие центрального аппарата и территориальных органов, практически одинаково определяя основным приоритетом административной реформы систему оплаты труда, ориентированную на результат, фактически не связывают ее разработку с внедрением механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти, которые, в своей оценке, они ставят на последнее место среди приоритетов.

Мнение государственных служащих об основных целях внедрения административных регламентов и выбранные ими несколько вариантов из предложенных ответов, представлены на диаграмме (см. рис. 2).

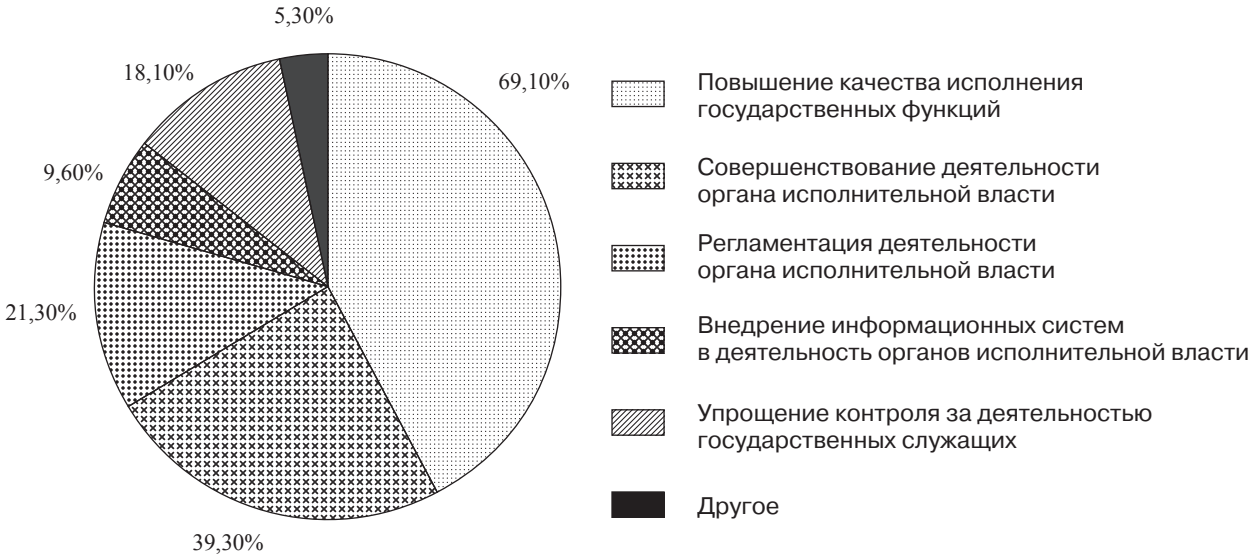

Рис. 2. Мнение государственных служащих об основных целях внедрения административных регламентов

Большая часть (69,1%) государственных служащих видят основную цель внедрения административных регламентов в повышении качества исполнения государственных функций. На втором месте (39,3%) государственные служащие отмечают в качестве основной цели внедрения административных регламентов совершенствование деятельности органа исполнительной власти. Затем идет регламентация деятельности органа исполнительной власти (21,3% государственных служащих выбрали данный вариант ответа) и упрощение контроля за деятельностью государственных служащих (18,1%). И совсем незначительное число государственных служащих (9,6%) выбрали в качестве основной цели внедрения административных регламентов внедрение информационных систем в деятельность органов исполнительной власти.

Если рассматривать результаты анкетирования государственных служащих только территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, то для них сохраняется такая же структура распределения основных целей внедрения административных регламентов и лишь незначительно отличаются доли государственных служащих, выбравших каждый из предложенных вариантов ответа.

Больше половины (57,4%) опрошенных государственных служащих считают они могли выбрать несколько вариантов ответов), что внедрение административных регламентов в первую очередь приносит пользу гражданам и организациям, являющимся потребителями государственных услуг. По мнению 30,9% государственных служащих, внедрение административных регламентов в первую очередь полезно для самих государственных служащих. Часть (20,2%) опрошенных государственных служащих считают, что внедрение административных регламентов в первую очередь приносит пользу руководителям органов исполнительной власти, контролирующим исполнение государственных функций (предоставление государственных услуг). Однако небольшой процент государственных служащих (7,4%) все-таки считают, что внедрение административных регламентов никому не приносит пользу.

Если рассматривать мнение только государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по данному вопросу, то большинство из них (62,2%) считают, что внедрение административных регламентов также, в первую очередь, приносит пользу гражданам и организациям, являющимся потребителями государственных услуг. Однако среди государственных

служащих территориальных органов ниже процент служащих (19%), считающих, что внедрение регламентов приносит пользу им самим, и при этом немного выше доля государственных служащих (25,6%), считающих, что внедрение административных регламентов в первую очередь приносит пользу руководителям органов исполнительной власти, контролирующим исполнение государственных функций (предоставление государственных услуг).

Рассмотрим теперь, каким образом, по оценке государственных служащих, внедрение административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) повлияло на их деятельность.

Среди государственных служащих, как центральных аппаратов, так и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, 54,9% государственных служащих участвуют в исполнении только одного административного регламента, соответственно 45,1% государственных служащих участвуют в исполнении нескольких административных регламентов.

Среди тех государственных служащих, которые принимают участие в исполнении более одного административного регламента 37,8% участвуют в исполнении двух регламентов; по 13,5% участвуют в исполнении четырех, пяти или десяти регламентов (см. рис. 3).

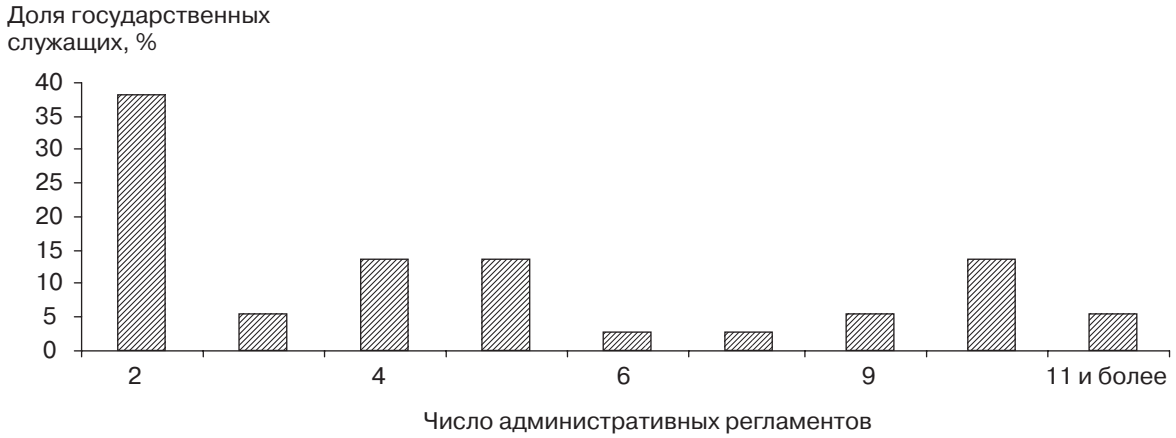

Рис. 3. Государственные служащие, участвующие в исполнении двух и более административных регламентов

Если же рассматривать государственных служащих только территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, то из них 87,4% участвуют в исполнении только одного административного регламента, соответственно 12,6% участвуют в исполнении нескольких административных регламентов. Среди государственных служащих территориальных органов, участвующих в исполнении более одного регламента: 77,6% участвуют в исполнении двух административных регламентов; 14,5% — трех административных регламентов и 7,9% — четырех и более.

Таким образом, среди всех опрошенных государственных служащих, значительная часть участвует в исполнении одного или двух административных регламентов.

Рассмотрим теперь, какова доля, по оценкам самих государственных служащих, административных действий, выполняемых в рамках регламента в общем объеме должностных обязанностей государственного служащего.

По оценкам государственных служащих, доля административных действий, выполняемых в рамках регламента, в общем объеме должностных обязанностей у половины опрошенных государственных служащих составляет менее 50%: доля действий, выполняемых в рамках регламента, в общем объеме должностных обязанностей составляет менее 25% либо варьируется от 25 до 50% у 24,5% опрошенных в том и другом случае. Лишь 13,8% опрошенных государственных служащих полностью заняты исполнением только административного регламента, и, соответственно, для них доля административных действий, выполняемых в рамках административного регламента, составляет 100% общего объема должностных обязанностей. Для 16% государственных служащих доля административных действий, выполняемых в рамках административного регламента, составляет от 50 до 75% всех должностных обязанностей и еще для 17% государственных служащих доля административных действий, исполняемых в рамках административного регламента, составляет от 75 до 100% (см. рис. 4).

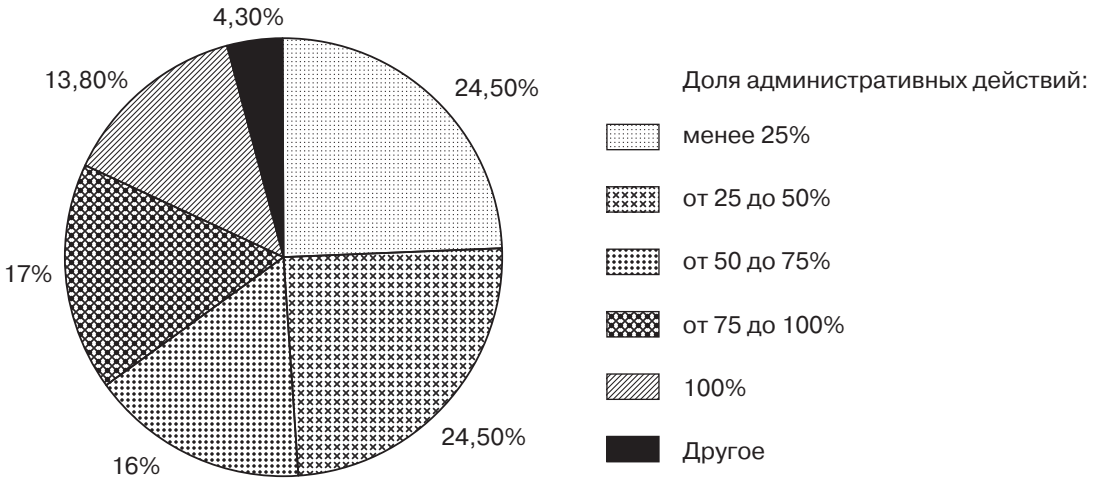

Рис. 4. Распределение рабочей нагрузки государственных служащих

Картина распределения рабочей нагрузки отличается от представленной выше, если мы рассмотрим результаты анкетирования государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по анкете № 2.

Большинство опрошенных государственных служащих территориальных органов тратит все свое рабочее время (или большую его часть) на исполнение действий в рамках административного регламента: у 22,9% государственных служащих исполнение административных действий занимает все 100% от общей рабочей нагрузки; у 31,5% служащих — от 75 до 100% рабочей нагрузки; у 23,3% служащих — от 50 до 75% рабочей нагрузки; у 13,8% служащих — от 25 до 50% рабочей нагрузки и лишь у 7,1% опрошенных 25% их рабочего времени (см. рис. 5).

Можно предположить, таким образом, что в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти на исполнение действий в рамках административных регламентов государственные служащие тратят большую часть своего рабочего времени, однако среди участвовавших в обсуждениях государственных служащих, доля полностью занятых исполнением административных регламентов относительно невелика.

Внедрение административных регламентов повлияло на изменение рабочей нагрузки государственных служащих.

Как видно на представленной диаграмме (см. рис. 6), значительная часть опрошенных государственных служащих (57%) утверждают, что после внедрения административных регламентов их рабочая нагрузка возросла, примерно треть опрошенных (34,2%) считают, что рабочая нагрузка не изменилась и лишь примерно десятая часть государственных служащих (8,9%) утверждают, что внедрение административных регламентов привело к сокращению их рабочей нагрузки.

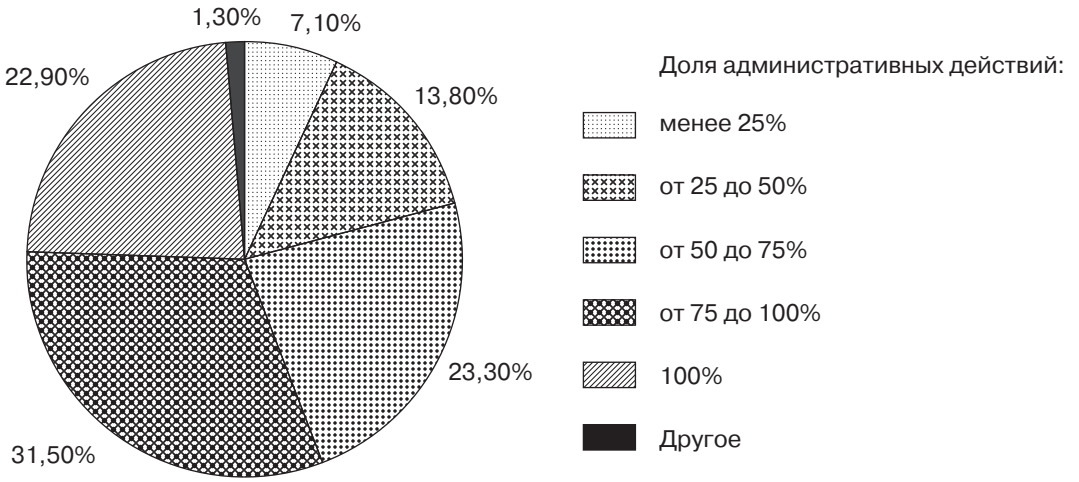

Рис. 5. Распределение рабочей нагрузки государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти

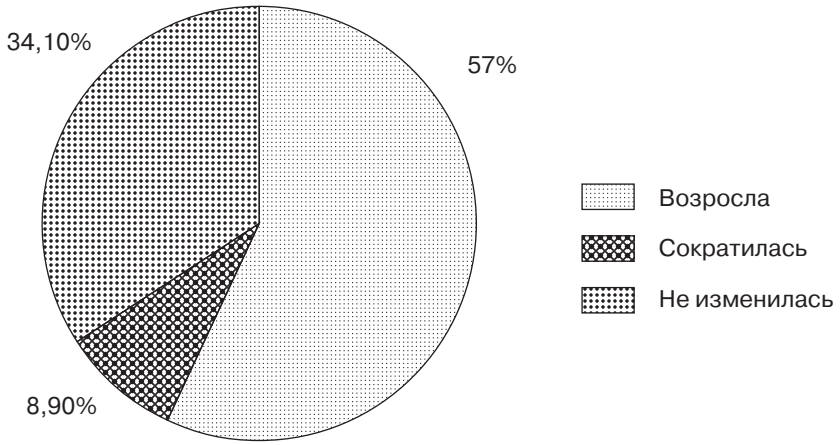

Рис. 6. Изменение рабочей нагрузки государственных служащих в связи с внедрением административных регламентов

По результатам анкетирования только государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (анкета № 2) следует, что у подавляющей части государственных служащих после внедрения административных регламентов рабочая нагрузка либо возросла (58,4%), либо не изменилась (41,1%). Доля государственных служащих, утверждающих, что их рабочая нагрузка сократилась, ничтожно мала и составляет 0,5%.

Рост рабочей нагрузки государственных служащих в результате внедрения административных регламентов можно объяснить следующими факторами.

Среди государственных служащих, которые считают, что после внедрения административных регламентов их рабочая нагрузка возросла, 62,9% служащих утверждают, что для исполнения административного регламента им потребовалось приобретение новых знаний и навыков, и 37,1% — что приобретение новых знаний и навыков не потребовалось. Среди государственных служащих, отметивших сокращение рабочей нагрузки в связи с внедрением административных регламентов, 66,7% служащих считают, что приобретение новых знаний и навыков не потребовалось.

Большинство государственных служащих (71,1%), высказавшихся об увеличении рабочей нагрузки в связи с внедрением административных регламентов, считают, что после внедрения административных регламентов количество избыточных административных действий возросло, и лишь 5,3% считают, что количество избыточных административных действий сократилось.

Таким образом, можно предположить, что, в значительной степени увеличение рабочей нагрузки, отмеченное государственными служащими в связи с внедрением административных регламентов, обусловлено выполнением избыточных административных действий, а также необходимостью приобретения новых знаний и навыков для исполнения административных регламентов. Поэтому, можно предположить, что по мере обучения сотрудников и при условии корректировки административных регламентов с целью удаления избыточных административных действий, отмеченное государственными служащими увеличение рабочей нагрузки должно нивелироваться.

Рассмотрим теперь, как государственные служащие оценивают качество описания административных процедур в регламентах (наличие избыточных административных действий, возможность различной трактовки должностных обязанностей и т.п.)

Практически половина опрошенных государственных служащих (45,2%) отмечают, что после внедрения административных регламентов количество избыточных административных действий, выполняемых при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), возросло и лишь для 12% опрошенных количество избыточных административных действий сократилось после внедрения административного регламента. Для 42,5% опрошенных государственных служащих ничего не изменилось после внедрения административного регламента (см. рис. 7).

Мнения государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (по результатам обработки анкет № 2) относительно наличия в административных регламентах неучтенных, избыточных или неисполняемых административных действий разделились практически поровну: 46% государственных служащих отмечают, что в административных регламентах есть избыточные административные действия, а 54% государственных служащих утверждают, что нет;

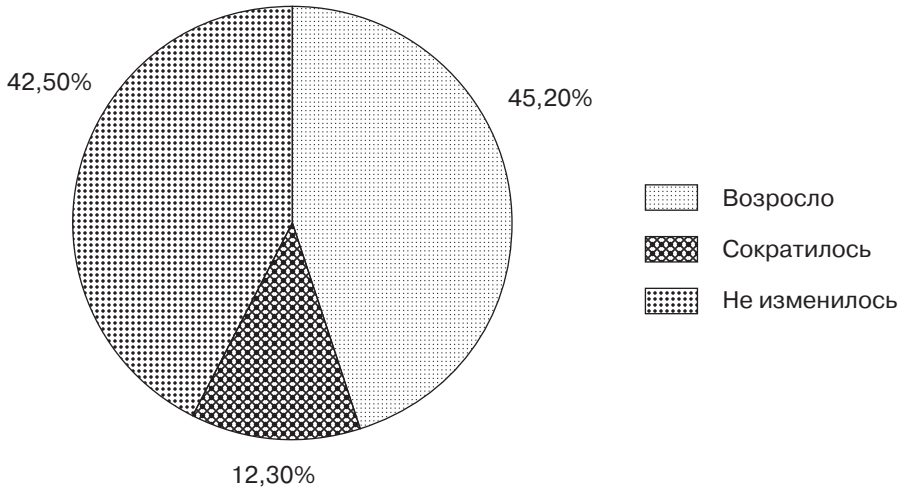

Рис. 7. Изменение количества избыточных административных действий при исполнении должностных обязанностей в связи с внедрением административных регламентов

44% государственных служащих считают, что в административном регламенте есть неучтенные действия, а 56% не согласны с ними; 36,5% государственных служащих утверждают, что в административном регламенте есть неисполняемые действия, а 63,5% считают, что таких действий нет.

Перейдем теперь к вопросу корректности и полноты описания административных действий в регламентах по оценкам государственных служащих.

По мнению 22,4% опрошенных государственных служащих, возможность различной трактовки ими своих должностных обязанностей, после внедрения административного регламента, возросла, а для 25,4% — сократилась. Для 52,2% опрошенных ничего не изменилось после внедрения административных регламентов (см. рис. 8).

Если рассматривать результаты анкетирования государственных служащих территориальных органов (по результатам обработки анкеты № 2), то ответы распределились аналогичным образом: 66,7% опрошенных считают, что после внедрения административных регламентов ничего не изменилось с точки зрения возможности различной трактовки должностных обязанностей; 20,5% опрошенных считают, что возможность различной трактовки должностных обязанностей, после внедрения административного регламента, возросла, и 12,8% — считают, что сократилась.

Большинство государственных служащих территориальных органов (62,9%) считают, что все административные действия в регламенте прописаны полно и корректно и лишь 37,1% государственных служащих утверждают обратное. Значительная часть государственных служащих (77%) также считают, что основания для отказа в исполнении государственной функции (предоставлении государственных услуг) полностью отражены в административных регламентах. Однако большинство государственных

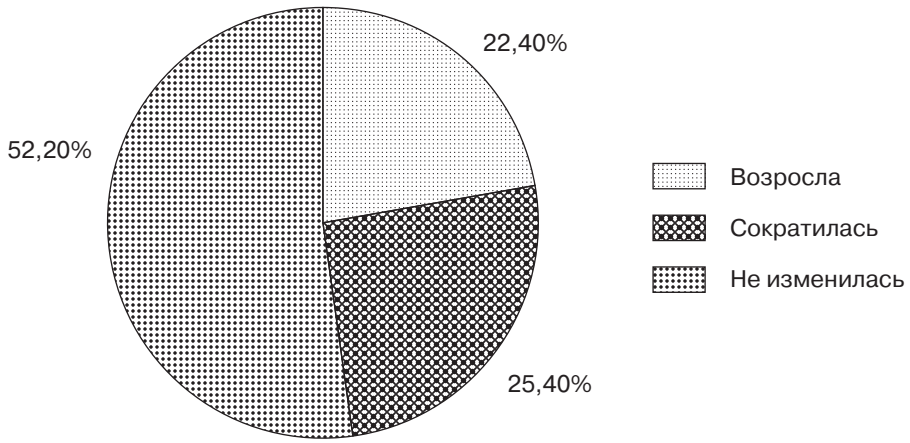

Рис. 8. Возможность различной трактовки должностных обязанностей в связи с внедрением административных регламентов

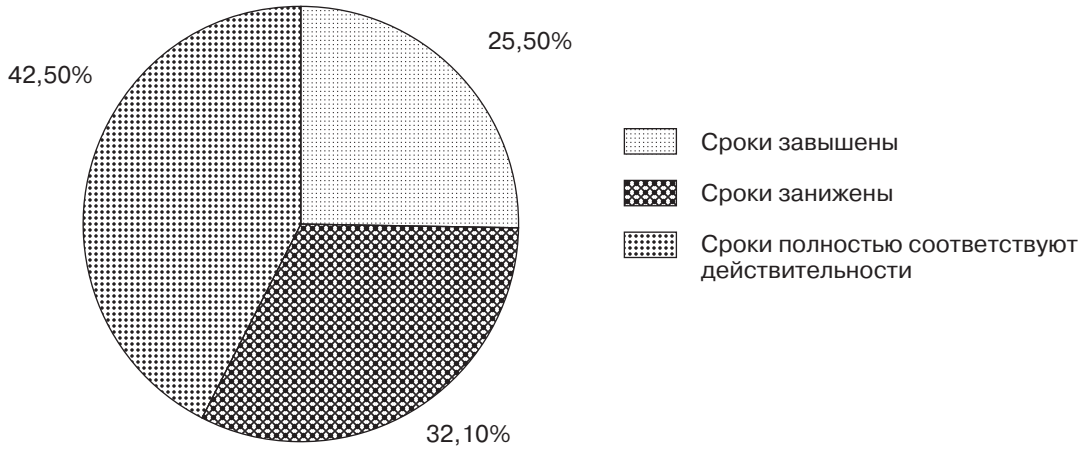

Рис. 9. Соответствие сроков исполнения административных действий, указанных в административном регламенте, реальной практике исполнения административного регламента

служащих (66,7%) отмечают увеличение количества входящих и исходящих документов в рамках исполнения административных регламентов.

Чуть меньше половины государственных служащих территориальных органов (42,5%) считают, что сроки исполнения административных процедур, закрепленные в административном регламенте, полностью соответствуют действительности. Мнение оставшихся государственных служащих разделилось практически поровну: 25,5% считают сроки исполнения административных действий завышенными, а 32,1% — считают сроки заниженными (см. рис. 9).

Мнения всех государственных служащих в отношении необходимости получения новых знаний и навыков в связи с внедрением административных регламентов разделилось: 50% опрошенных утверждают, что им потребовалось приобретать новые знания и навыки, 50% — нет. Среди государственных служащих только территориальных органов федеральных органов исполнительной власти большинство служащих (73,5%) считают, что после внедрения административных регламентов им не потребовалось приобретение новых знаний и навыков для исполнения своих должностных обязанностей, оставшиеся 26,5% государственных служащих утверждают обратное, т.е. им потребовались новые знания и навыки.

Особо подчеркнем, что значительное большинство опрошенных (76%) считают, что внедрение административных регламентов повлекло за собой ужесточение контроля за исполнением государственных функций (предоставлением государственных услуг), а 24% считают, что уровень контроля не изменился.

Доля государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, считающих, что внедрение административных регламентов повлекло за собой ужесточение контроля за деятельностью государственных служащих, меньше, чем в случае анализа совокупного мнения государственных служащих (центрального аппарата и территориальных органов) и составила 54,2%, оставшиеся 45,8% служащих считают, что процедура контроля не изменилась. При этом чуть больше половины государственных служащих территориальных органов (57,9%) после внедрения административного регламента отметили изменение степени ответственности служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), по мнению остальных 42,1% служащих в вопросе ответственности ничего не изменилось.

Большинство государственных служащих считают, что внедрение административных регламентов, безусловно, внесло изменения в деятельность структурного подразделения органа исполнительной власти, на которое возложена обязанность по исполнению административного регламента, и лишь 8,4% служащих полагают, что в работе ничего не изменилось.

По мнению 27,4% государственных служащих, после внедрения административного регламента процесс взаимодействия с другими должностными лицами и структурными подразделениями в рамках одного федерального органа исполнительной власти упростился, однако 13,7% опрошенных считают, что, напротив, процесс взаимодействия усложнился. Большая часть государственных служащих (58,9%) отмечают, что внедрение административных регламентов никак не отразилось на процессе внутреннего взаимодействия государственных служащих (см. рис. 10).

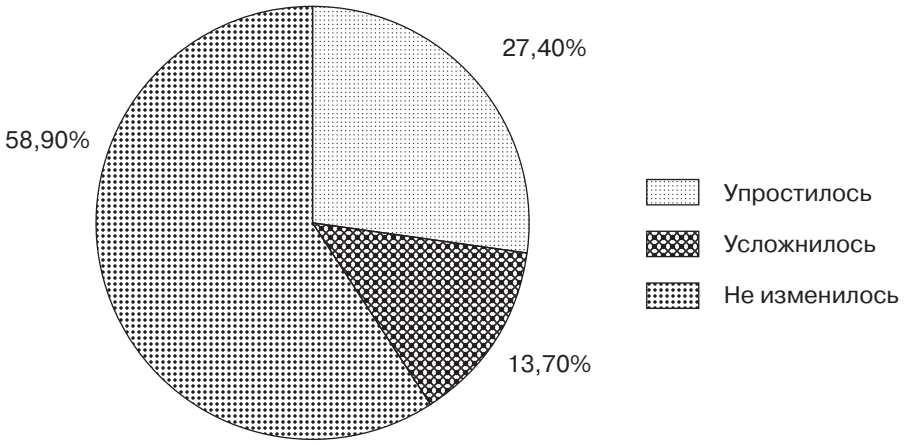

Рис. 10. Взаимодействие структурных подразделений в связи с внедрением административных регламентов

Большинство государственных служащих территориальных органов (67,9%) также не отметили никакого упрощения взаимодействия ни с другими должностными лицами, ни с другими органами власти (72,7%), ни с подведомственными организациями (72,9%).

Мнения об изменении количества взаимодействий государственных служащих с заявителем после внедрения административных регламентов разделились: 49,8% опрошенных считают, что количество взаимодействий увеличилось, 3,2% — что уменьшилось и, соответственно, 47% — что ничего не изменилось.

Отдельно стоит отметить, что 56,9% государственных служащих территориальных органов полагают, что график работы органов исполнительной власти, указанный в административном регламенте, не соответствует реальной ситуации, а 43,1% служащих, напротив, высказываются о соответствии графиков работы, установленных в административном регламенте, практической деятельности.

Большинство государственных служащих территориальных органов (64,3%) сходятся во мнении, что число жалоб со стороны заявителей с момента внедрения административных регламентов не изменилось. Лишь 16,3% государственных служащих утверждают, что число жалоб сократилось, а 17,4% служащих — что возросло.

Примерно такое же распределение ответов было получено при обработке анкет № 1, т.е. анализа мнения государственных служащих как центрального аппарата, так и территориальных органов. Значительная часть государственных служащих (65,2%) утверждают, что число жалоб со стороны потребителей государственных услуг после внедрения административного регламента не изменилось, 18,8% служащих считают, что уменьшилось и лишь 15,9% — что возросло.

Большинство государственных служащих (62,1%) считают, что внедрение административных регламентов отразилось на использовании в органе исполнительной власти информационных технологий, остальные государственные служащие (37,9%) не отметили никаких изменений.

Отдельный блок вопросов в анкете № 2 посвящен ресурсному обеспечению процесса внедрения административных регламентов. По мнению 74,8% государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, при внедрении административных регламентов возникают проблемы с кадровыми ресурсами; 51,7% опрошенных отмечают невозможность выполнения всех требований регламента в отношении организации мест приема заявителей; 49% отмечают возникновение проблем с финансовыми ресурсами при внедрении административных регламентов.

2.3. Основные итоги опроса государственных служащих

Итоги опроса государственных служащих, принимающих непосредственное участие в исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), показывают, что большинство государственных служащих и центральных аппаратов, и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти считают, что внедрение административных регламентов приносит пользу, в пер-

вую очередь, гражданам и организациям — потребителям государственных услуг (результатов исполнения государственных функций). При этом значительная часть государственных служащих, участвовавших в анкетировании, в качестве основной цели внедрения административных регламентов указали повышение качества исполнения государственных функций.

Среди основных целей проведения административной реформы, государственные служащие, в первую очередь, выделяют разработку системы оплаты труда, ориентированной на результат, однако при этом внедрение механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти оказывается на последнем месте в списке приоритетов административной реформы.

Что же касается непосредственно результатов внедрения административных регламентов, то можно выделить следующие основные тенденции. Значительная часть опрошенных государственных служащих принимают участие в исполнении одного или двух административных регламентов. Однако доля административных действий, выполняемых в рамках регламента, в общей рабочей нагрузке государственных служащих центральных аппаратов и территориальных органов существенно различается. Примерно у половины государственных служащих центрального аппарата доля административных действий, выполняемых в рамках регламента, составляет менее 50% от их общей рабочей нагрузки, в то же время у значительной части государственных служащих территориальных органов исполнительной власти доля административных действий превышает 75% от общей рабочей нагрузки. Это объясняется тем, что у исполнителей в центральном аппарате круг и объем должностных обязанностей более широкий, чем у служащих территориальных органов, в большей степени исполняющих конкретные государственные функции или предоставляющих государственные услуги.

Большинство государственных служащих и центральных аппаратов, и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти отмечают увеличение рабочей нагрузки в связи с внедрением административных регламентов. Для сотрудников центрального аппарата рост рабочей нагрузки можно предположительно связать с необходимостью получения дополнительных знаний и навыков для исполнения административных регламентов, а также наличием в административных регламентах избыточных административных действий.

Больше половины государственных служащих и центральных аппаратов, и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, принявших участие в опросе, отмечают, что внедрение административных регламентов не внесло никаких изменений в процессы взаимодействия исполнителей административных регламентов с коллегами из других подразделений или органов власти.

Отдельно отметим, что если большинство государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти отмечают усиление контроля за исполнением государственных функций в результате внедрения административных регламентов, то примерно половина государственных служащих территориальных органов не видят никаких изменений в процедурах контроля за исполнением административных регламентов.

Среди проблем ресурсного обеспечения процесса внедрения административных регламентов большинство государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти особо выделяют проблему недостатка кадров, невозможность выполнения всех требований административного регламента в отношении организации мест приема заявителей вследствие организационных и финансовых проблем.

3. Основные проблемы внедрения административных регламентов, выявленные по результатам обсуждения и опроса государственных служащих

3.1. Общая оценка применения административных регламентов

Подавляющая часть всех непосредственных исполнителей административных регламентов государственных функций и государственных услуг в целом позитивно оценивают результаты их применения.

Большинство исполнителей считают, что введение регламентов исполняемых административных функций имело положительный результат даже в тех случаях, когда эти функции в той или иной форме в федеральном органе исполнительной власти осуществлялись ранее до введения регламентов. Введение административных регламентов, по их оценке, позволило упорядочить и сделать более эффективными действия, осуществляемые при исполнении государственных функций (или предоставлении государственных услуг), обеспечить строгое соблюдение установленных сроков их исполнения, упорядочить и, как правило, упростить взаимодействие исполнителей с заявителями, сделать работу исполнителей более организованной, нацеленной на осуществление конкретных задач, отразить при желании выполняемые действия в должностном регламенте государственного служащего, сделать действия исполнителей подконтрольными и прозрачными для потребителей государственных услуг.

Вместе с тем участники обсуждения отмечали следующее.

1. Федеральными органами исполнительной власти накоплен различный опыт реализации административных регламентов.

Из 65 административных регламентов федеральных органов, рассмотренных в процессе мониторинга, только девять вступили в действие в 2006 г., а 13 — в первой половине 2007 г. Таким образом, только по 1/3 части всех рассмотренных в процессе мониторинга административных регламентов можно судить о годичном и более продолжительном опыте реализации административных регламентов.

Большая часть административных регламентов вступила в действие во второй половине 2007 г. или в 2008 г., соответственно 27 и 16 административных регламентов. Это значит, что на момент мониторинга у федеральных государственных органов и государственных служащих, исполняющих почти 70% административных регламентов, опыт их реализации не превышает 6—9 месяцев, в том числе у 1/4 рассмотренных административных регламентов — лишь 3—4 месяца. По оценке исполнителей отдельных административных регламентов за такой срок не удается не только получить необходимые навыки их исполнения, но в ряде случаев выполнить весь объем положенных административных действий.

В этой связи исполнители таких административных регламентов считают, что для получения более полной и объективной картины результатов применения административных регламентов, необходимо накопить более продолжительный опыт их исполнения, а затем целесообразно вернуться к анализу результатов их применения.

2. Как отмечалось, из общего числа рассматриваемых административных регламентов 46 являются административными регламентами исполнения государственных административных функций, из которых федеральными службами исполняется 36 административных регламентов, федеральными агентствами — семь регламентов и федеральными министерствами — три.

Из 19 административных регламентов предоставления государственных услуг шесть приходится на федеральные агентства, 12 исполняют федеральные службы и один — федеральное министерство.

Такое распределение регламентов исполнения административных функций и предоставления государственных услуг по различным государственным органам соответствует действующему законодательству, Положениям соответствующих органов, а также полномочиям, возложенным на органы каждого уровня в ходе административной реформы.

При обсуждении практики реализации административных регламентов государственные служащие ряда государственных органов, исполняющие эти регламенты, ставили вопрос о необходимости разработки более четких методических основ и принципов разграничения осуществляемых ими функций на административные функции или государственные услуги с учетом изменений в законодательстве Российской Федерации, структуры федеральных органов власти и накопленного опыта реализации административных регламентов.

3.2. Платность государственных услуг и функций

Важным вопросом исполнения административных регламентов, выявленным в ходе обсуждения их с исполнителями, является оплата исполняемых административных функций и предоставляемых государственных услуг.

Мониторинг показал, что платность исполняемых административных функции и предоставляемых государственных услуг установлена в соответствии с действующим законодательством, в то же время в вопросе установления платности отсутствуют единые подходы и в применении самого принципа платности или бесплатности, и в установлении размеров оплат государственных услуг или функций.

В процессе обсуждения было обращено внимание на следующие аспекты, характерные для этой проблемы.

Во-первых, все денежные средства по оплате предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций аккумулируются в государственном бюджете в соответствии с действующим законодательством.

Во-вторых, предоставление государственных услуг, по мнению всех исполнителей, должно осуществляться на платной основе. В то же время в отдельных случаях этот принцип не реализуется. В частности, государственная услуга по даче разъяснений по вопросам международного права предоставляется МИДом бесплатно.

В-третьих, в регламентах исполнения административных функций нет единого подхода при установлении порядка оплаты независимых экспертиз при осуществлении соответствующих административных действий в процессе реализации административных регламентов.

В-четвертых, в административных регламентах, регулирующих административные функции по лицензированию той или иной деятельности, в ряде случаев наряду с оплатой пошлины за выдаваемые лицензии предусматриваются в соответствии с действующим законодательством платежи за рассмотрение документов, поданных заявителем при обращении за предоставлением лицензии.

В-пятых, размеры оплаты ряда услуг, прежде всего за предоставление информационных справок, установленные на основе норм федеральных законов, принятых в разное время, составляют 10 рублей и не соответствуют современным условиям.

3.3. Административные действия

Исполнители административных регламентов всех федеральных органов власти отмечали, что содержащиеся в них административные действия и процедуры по своему объему, характеру и последовательности осуществления являются достаточными для успешного исполнения административных функций и предоставления государственных услуг в полном объеме и в установленные сроки. Подавляющее большинство исполнителей считают, что в административных регламентах отсутствуют избыточные административные действия, несмотря на то что некоторые исполнители при этом отмечали увеличение нагрузки, рост документооборота и объема действий, связанных с исполнением административных регламентов.

В ходе обсуждения исполнителями были высказаны конкретные предложения по совершенствованию исполняемых административных действий.

В частности, учитывая, что надзорные функции исполняются значительным числом федеральных служб, целесообразно разработать типовой административный регламент по надзорным функциям с тем, чтобы характер требований и порядок проведения проверок и других надзорных действий были «однотипными», что в интересах и надзорных органов, и контролируемых организаций. Это тем более важно в связи с тем, что возрастает число комплексных проверок, при которых одновременно осуществляется контроль по разным надзорным функциям.

Исполнители административных регламентов Ростехнадзора и Федерального медико-биологического агентства России считают, что в административные регламенты исполнения административных функций, связанных с опасными производствами и безопасностью людей, необходимо включить функции и административные действия по участию надзорных органов в процессе строительства и дальнейшего сопровождения опасных производственных объектов.

Предлагалось также не увязывать осуществление конкретных административных действий с наименованием федеральных органов власти или его структурных подразделений, так как изменение структуры и самого федерального органа, и в целом структуры управления на федеральном уровне требует внесение соответствующих изменений в административный регламент, а иногда изменения самого административного регламента. Это тем более важно, так как при обсуждении практики исполнения административных регламентов неоднократно поднимался вопрос о сложности и длительности процесса согласования административных регламентов с заинтересованными федеральными органами, как при их принятии, так и при внесении в них изменений и дополнений. Суть высказываемых соображений состоит в том, что административный регламент является ведомственным нормативным правовым актом и процесс его согласования должен быть упрощенным.

3.4. Сроки исполнения административных регламентов

Существенным показателем эффективности применения административных регламентов является соблюдение установленных в них сроков исполнения административных функций и предоставления государственных услуг. Следует отметить, что по абсолютному большинству регламентов сроки исполнения административных функций и предоставления государственных услуг, как и многих административных действий в рамках общих регламентных процедур, установлены на основе действующего законодательства и вытекают из норм и положений либо соответствующих федеральных законов, либо нормативных правовых актов, регулирующих соответствующую сферу деятельности.

В подавляющей части административных регламентов наряду с общим сроком исполнения административной функции или предоставления государственной услуги установлены сроки исполнения тех или иных административных действий или процедур, что диктуется необходимостью обеспечения эффективности этих управленческих действий. По мнению большого числа исполнителей административных регламентов, опыт реализации регламентов показал, что временная регламентации отдельных действий необходима, однако их жесткое нормирование и временные ограничения не всегда обеспечивают необходимую эффективность, требуют промежуточного контроля и усложняют процедуру его организации.

Исполнители административных регламентов, поставившие этот вопрос, считают, что в ряде случаев следует ограничиться общим сроком исполнения административной функции или предоставления государственной услуги, а промежуточные сроки исполнения отдельных административных действий должны регулироваться самими исполнителями, при условии эффективного выполнения соответствующих административных действий и возложенных на них должностных обязанностей.

3.5. Взаимодействие с заявителями

По оценке подавляющего большинства исполнителей, административные регламенты существенно улучшили условия для заявителей при обращении за государственной услугой или в связи с исполнением административной функции.

Основа улучшения процесса взаимодействия с заявителями обусловлено рядом важных факторов, предусмотренных в самих административных регламентах. К таким факторам по мнению исполнителей относятся следующие.

1. Проведение предусмотренных административными регламентами мер по организации мест приема заявителей, фиксированного графика их работы, необходимого информационного оформления таких мест, а также создания удобных и комфортных условий оформления и подачи документов с минимальным временем ожидания.

Как правило, во всех рассмотренных административных регламентах предусмотрены три формы подачи заявлений на предоставление государственной услуги или административной функции: лично заявителем или его представителем, по почте, через Интернет. Оценить предпочтения и возможности заявителей трудно, так как в большинстве случаев учета по каждой форме обращения не ведется.

2. Включение в административные регламенты разделов и административных действий, описывающих порядок предоставления информации о предоставляемых государственных услугах и исполняемых административных функциях.

Все рассмотренные регламенты предусматривают размещение всей необходимой информации о предоставляемых государственных услугах и исполняемых административных функциях, включая полные тексты самих административных регламентов, в местах подачи заявлений, в средствах массовой информации, а также в Интернете на сайтах органов власти, исполняющих административные регламенты. По мнению всех исполнителей, информация об административных регламентах доводится до потребителей государственных услуг и административных функций в полном объеме.

Вместе с тем, по мнению ряда исполнителей, необходимо уточнить положения административных регламентов, обязывающие размещать тексты административных регламентов в средствах массовой информации или официальных изданиях, так как планы изданий формируются на основе коммерческих принципов и публикация официальных документов не всегда с ними совпадает. Проблема может быть решена, если предусматривать выделение соответствующих бюджетных средств для публикации административных регламентов.

3. Размещение в административных регламентах закрытого перечня документов, представляемых заявителями при обращении за государственной услугой или необходимых при исполнении административных функциях. По оценке практически всех исполнителей, содержащееся в административных регламентах количество документов, представляемых заявителем, является минимально необходимым для эффективного исполнения последующих административных действий при предоставлении государственных услуг и исполнении административных функций.

4. Отражение в административных регламентах всех возможных причин и условий отказа в предоставлении государственных услуг и исполнении административных функций.

В то же время в целом при положительной оценке характера взаимодействия с заявителями ряд исполнителей административных регламентов считают, что такая регламентация взаимодействия с заявителями несколько усложняет их действия, приводит к возрастанию нагрузки, так как регламентация административных действий по срокам и процедурам в условиях их открытости и доступности для контроля со стороны заявителей зачастую сопровождается существенными потерями времени для дачи разъяснений или предоставления промежуточной, не предусмотренной регламентом информации о ходе рассмотрения заявления.

3.6. Взаимодействие исполнителей разных федеральных органов исполнительной власти

В соответствии с принятой методологией в административном регламенте содержатся административные действия и процедуры, осуществляемые тем органом власти, на который в соответствии с Положением и Приказом об утверждении административного регламента возложено исполнение этого регламента.

Вместе с тем во многих административных регламентах содержатся положения об участии в предоставлении государственных услуг и исполнении административных функций других органов власти, однако в соответствии с принятой методологией административные действия этих органов и сроки их исполнения в административном регламенте не устанавливаются. В результате получение необходимой информации или документов требует значительного времени, так как сроки их предоставления не регламентированы и зачастую нарушаются.

Это приводит либо к нарушению сроков предоставления государственных услуг и исполнения административных функций либо к чрезмерному напряжению при их исполнении. Частично проблема решается путем заключения специального соглашения с федеральными органами соисполнителями регламентов, однако заключение такого соглашения не является регламентной нормой и обязанностью соисполнителя.

3.7. Организация процесса исполнения административных регламентов

Исполнители административных регламентов всех органов власти, по которым осуществлялся мониторинг, считают, что места приема заявителей для предоставления государственных услуг и исполнения административных функций оборудованы надлежащим образом, но не смогли дать оценку их соответствия требованиям административных регламентов, особенно в тех случаях, когда регламенты исполняются территориальными органами. Главная причина имеющихся отступлений от норм регламента заключается, по их мнению, в отсутствии необходимых финансовых средств.

Вместе с тем имеются объективные ограничения организационно-технического характера, которые следовало бы учесть в административных регламентах.

Во-первых, отразить в административных регламентах вариативность требований к организации мест приема заявителей, их техническому оснащению, режиму работы и других организационных вопросов с учетом особенностей территориального развития, плотности населения и частоты обращения за соответствующими государственными услугами или административными функциями, следует также предоставить территориальным органам право решать эти вопросы исходя из местных особенностей.

Во-вторых, предусмотреть, что в местах приема заявителей, с учетом реальных возможностей предоставления необходимых помещений, размещать только те разделы административных регламентов,

которые затрагивают действия заявителей, так как размещение полного текста из-за его объема может оказаться технически сложным, а сам регламент сложен для чтения из-за площади помещения или необходимости размещения других регламентов или информационных материалов. В этом случае полный текст административного регламента должен предоставляться посетителю на бумажном носителе по его требованию при желании ознакомиться с его содержанием.

В-третьих, при исполнении административных регламентов территориальными органами федеральных органов власти реализация требований к оформлению мест приема заявителей связана с отсутствием федеральной собственности на здания и помещения. В этом случае возможность обеспечения этих мест техническими и информационными средствами может определяться арендными и другими организационными ограничениями.

3.8. Обучение кадров

Федеральные органы власти, в которых административные регламенты исполняются территориальными органами, обращали внимание на необходимость организации обучения государственных служащих по программам, содержащим методологические и практические вопросы исполнения административных регламентов, а также на проведение обучающих и координационных семинаров и совещаний по обмену опытом исполнения административных регламентов.

Опыт проведения таких семинаров-совещаний в процессе мониторинга с территориальными органами ФМС, Росздравнадзора, Роструда, ФМБА России и др. показал, что такое обсуждение позволяет выявить наиболее эффективные и зарекомендовавшие себя на практике методы исполнения административных действий, обеспечить необходимое единообразие в предоставлении государственных услуг и исполнении административных функций по всей территории страны, а также выработать скоординированные предложения по совершенствованию административных регламентов.

Приложения

Приложение 1
График проведения обсуждений с государственными служащими, непосредственно участвующими в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги)

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
1	Министерство экономического развития Российской Федерации	Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247 «Об утверждении административного регламента Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по исполнению государственной функции осуществления проведения расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовки и представления в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер»	18 августа 2008 г.

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
2	Министерство иностранных дел Российской Федерации	Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399 «Об утверждении административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц»	20 августа 2008 г.
3	Федеральное агентство связи	Приказ Мининформсвязи РФ от 3.12.2007 г. № 142 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства связи по представлению государственной услуги по рассмотрению заявлений и принятию решений о выделении ресурса нумерации»	22 августа 2008 г.
4	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Приказ Минобрнауки РФ от 8.05.2007 г. № 136 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по присвоению, лишению, восстановлению ученых званий по кафедре»	25 августа 2008 г.
5	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии	Приказ Минпромэнерго РФ от 25.12.2007 г. № 570 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации»	27 августа 2008 г.
6	Федеральное агентство по туризму	Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране(месте) временного пребывания»	29 августа 2008 г.
7	Федеральное архивное агентство	Приказ Минкультуры РФ от 23.10.2007 г. № 1297 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги “Организация исполнения запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство”»	1 сентября 2008 г.
8	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 900 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы»	3—4 сентября 2008 г.
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 905 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи»	

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
9	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 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»	3—4 сентября 2008 г.
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 736 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 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»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 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»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20.07.2007 г. № 487 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 20.07.2007 г. № 488 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение новых медицинских технологий»	
10	Федеральная служба по тарифам	Приказ ФСТ России от 27.10.2006 г. № 207 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятию решений, обязательных для исполнения»	8 сентября 2008 г.

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
10	Федеральная служба по тарифам	Приказ ФСТ России от 20.11.2007 г. № 299-к «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом “О естественных монополиях”»	8 сентября 2008 г.
11	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости	Приказ Минэкономразвития России от 13.07.2006 г. № 186 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги “Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра”»	10—11 сентября 2008 г.
		Приказ Минэкономразвития от 26.06.2007 г. № 212 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции “Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок”»	
		Приказ Минюста РФ от 27.12.2007 г. № 254 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю»	
12	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости	Приказ Минэкономразвития России от 14.11.2006 г. № 376 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги “Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства”»	10—11 сентября 2008 г.
		Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 146 «Об административном регламенте исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции “Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства”»	
		Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147 «Об административном регламенте предоставления Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги “Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства”»	
		Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2007 г. № 215 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции “Организация проведения государственной кадастровой оценки земель”»	

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
13	Федеральное агентство по недропользованию	Приказ МПР РФ от 8.10.2007 г. № 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»	15 сентября 2008 г.
14	Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия	Приказ Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции “Аттестация экспертов по культурным ценностям”»	17 сентября 2008 г.
		Приказ МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации»	
		Приказ Россвязьохранкультуры от 22.10.2007 г. № 315 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по регистрации средств массовой информации»	
15	Министерство внутренних дел Российской Федерации	Приказ Россвязьохранкультуры от 26.12.2007 г. № 469 «Об утверждении административного регламента по исполнению Россвязьохранкультурой государственной функции “Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах”»	19 сентября 2008 г.
16	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 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»	22 сентября 2008 г.

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
17	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 893 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации»	22 сентября 2008 г.
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 656 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по информированию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 19.10.2007 г. № 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 за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг»	
18	Федеральная регистрационная служба	Приказ Минюста РФ от 16.07.2007 г. № 149 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности»	24 сентября 2008 г.
19	Федеральная регистрационная служба	Приказ Минюста РФ от 14.09.2006 г. № 293 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»	24 сентября 2008 г.
		Приказ Минюста РФ от 14.12.2006 г. № 362 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях»	

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
20	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Приказ МПР РФ от 3.12.2007 г. № 319 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»	26 сентября 2008 г.
21	Федеральная служба исполнения наказаний	Приказ Минюста РФ от 26.12.2006 г. № 383 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей»	29 сентября 2008 г.
22	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 13.06.2007 г. № 415 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации»	1 октября 2008 г.
23	Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций	Приказ Мининформсвязи РФ от 25.05.2006 г. № 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»	3 октября 2008 г.
24	Федеральная миграционная служба	Приказ ФМС РФ от 29.02.2008 г. № 40 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации»	6—8 октября 2008 г.
25	Федеральная миграционная служба	Приказ МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105 (ред. от 11.01.2008 г.) «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»	6—8 октября 2008 г.
		Приказ ФМС РФ от 20.09.2007 г. № 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»	
		Приказ ФМС РФ от 17.10.2007 г. № 269 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы исполнения государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации»	

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
25	Федеральная миграционная служба	Приказ ФМС РФ от 29.10.2007 г. № 422 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы»	6—8 октября 2008 г.
		Приказ ФМС РФ от 8.11.2007 г. № 430 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»	
		Приказы от 11.01.2008 г. ФМС РФ № 1, Минздравсоцразвития РФ № 4, Минтранса РФ № 1, Госкомрыболовства РФ № 2 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»	
		Приказ ФМС РФ от 19.03.2008 г. № 64 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации»	
26	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 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 исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности»	10 октября 2008 г.

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
27	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Приказ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 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»	13 октября 2008 г.
		Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 г. № 848 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов»	
28	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности»	13 октября 2008 г.
	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Приказы от 10.09.2007 г. Ростехнадзора № 619, МПР РФ № 235 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы»	
29	Федеральная служба по труду и занятости	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 3.07.2006 г. № 513 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников»	15 октября 2008 г.
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.11.2006 г. № 819 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 7.06.2007 г. № 400 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда»	
		Приказ Минздравсоцразвития РФ от 1.11.2007 г. № 680 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения»	

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
30	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Приказ Минтранса РФ от 18.12.2006 г. № 153 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)»	17 октября 2008 г.
		Приказ Минтранса России от 14.11.2007 г. № 162 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом»	
31	Федеральное дорожное агентство	Приказ Минтранса России от 31.07.2007 г. № 107 «Об утверждении административного регламента Федерального дорожного агентства по предоставлению государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения»	20 октября 2008 г.
32	Федеральная служба судебных приставов	Приказ Минюста РФ от 21.09.2007 г. № 192 «Об утверждении административного регламента по исполнению государственной функции организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации)»	22 октября 2008 г.
33	Федеральное медико-биологическое агентство	Приказ Минздравсоцразвития РФ от 27.12.2007 г. № 809 «Об утверждении административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях»	24 октября 2008 г.
34	Федеральная налоговая служба	Приказ Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 93н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей»	27 октября 2008 г.
		Приказ Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 94н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией»	

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение административного регламента	Название административного регламента	Дата обсуждения
34	Федеральная налоговая служба	Приказ Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н «Об утверждении административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения»	27 октября 2008 г.
		Приказ Минфина РФ от 4.05.2008 г. № 50н «Об утверждении административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по выдаче федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации»	
35	Федеральная антимонопольная служба	Приказ ФАС РФ от 31.10.2007 г. № 356 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов»	29 октября 2008 г.
		Приказ ФАС РФ от 14.11.2007 г. № 379 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	
		Приказ ФАС РФ от 21.12.2007 г. № 442 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по даче разъяснений по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства»	
36	Федеральное агентство лесного хозяйства	Приказ МПР РФ от 31.10.2007 г. № 282 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра»	31 октября 2008 г.

Приложение 2
Форма протокола

Дата проведения обсуждения
Название федерального органа исполнительной власти
Название административного регламента
На встрече присутствуют:
● *Перечень участников обсуждения*

Результат внедрения административного регламента: +/–
Численность Отдела, исполняющего административный регламент:
Исполняют административный регламент:
Число запросов в рамках исполнения административного регламента:
Число отклонений запросов:
Число отказов:
Число жалоб:
Число судебных разбирательств:
Исполнение административного регламента: платно/бесплатно

№	Тема	
1	Административные действия	
2	Нормативные правовые акты	
3	Сроки	
4	Документооборот	
5	Взаимодействие с другими должностными лицами/департаментами	
6	Взаимодействие с другими органами исполнительной власти	
7	Взаимодействие с заявителем	
8	Для государственных услуг График работы, помещения, рабочие места	
9	ИКТ	
10	Контроль (внешний и внутренний)	
11	Ресурсы (финансы, человеческие, технические)	
12	Рекомендации	

Приложение 3
Анкета № 1

Дата заполнения

Уважаемые коллеги!
Данное анкетирование является анонимным, результаты анкетирования будут использоваться только в обобщенном виде

1. Укажите, в рамках исполнения «*указывается название административного регламента*», **к какой группе ответственных должностных лиц Вы относитесь** *(обведите кружком ответ)*

1 Указывается перечень ответственных лиц, согласно административному регламенту
2 Другое (укажите) _____

2. Каким образом внедрение административных регламентов отразилось на Вашей работе? *(в каждом пункте обведите кружком один ответ, соответствующий Вашему мнению)*

1 Рабочая нагрузка возросла/сократилась/не изменилась

2 Количество избыточных административных действий при выполнении должностных обязанностей возросло/сократилось/не изменилось

3 Возможность различной трактовки должностных обязанностей возросла/сократилась/не изменилась

4 Внедрение административных регламентов потребовало/не потребовало от государственного служащего приобретения новых знаний, навыков

3. Укажите, Вы участвуете в исполнении только одного административного регламента? *(обведите кружком ответ. И если ответ «нет», укажите точное число административных регламентов, в исполнении которых Вы принимаете участие)*

1 Да

2 Нет. Число административных регламентов

4. Какова доля административных действий, выполняемых Вами в рамках административного регламента, в общем объеме Ваших должностных обязанностей? *(обведите кружком ответ)*

1 Менее 25%

2 От 25 до 50%

3 От 50 до 75%

4 Более 75%

5 100%

6 Другое (укажите) _____

5. Укажите, внедрены ли другие административные регламенты в Вашем органе исполнительной власти? *(обведите кружком ответ. И если ответ «да», то укажите число внедренных административных регламентов)*

1 Да. Число внедренных административных регламентов _____

2 Нет

6. Какие изменения в деятельности Вашего Отдела/Управления/Департамента произошли в связи с внедрением административных регламентов? *(в каждом пункте обведите кружком один ответ, соответствующий Вашему мнению)*

1 Контроль за исполнением государственных функций: ужесточился/ослаб/не изменился

2 Взаимодействие структурных подразделений, должностных лиц: упростилось/ усложнилось/ не изменилось

3 Число жалоб со стороны потребителей государственных услуг увеличилось/уменьшилось/не изменилось

4 Ничего не изменилось

5 Другие изменения (укажите) _____

7. В чем, на Ваш взгляд, состоит основная цель внедрения административных регламентов? *(обведите кружком пункт, соответствующий Вашему мнению)*

1 Повышение качества исполнения государственных функций

2 Совершенствование деятельности органа исполнительной власти

3 Регламентация деятельности органа исполнительной власти

4 Внедрение информационных систем в деятельность органа исполнительной власти

5 Упрощение контроля за деятельностью государственных служащих

6 Другое (укажите) _____

8. Как Вы считаете, в данный момент, кому, в первую очередь, выгодно (приносит большую пользу) внедрение административных регламентов? *(обведите кружком пункт, соответствующий Вашему мнению)*

1 Гражданам и организациям, потребляющим государственные услуги

2 Государственным служащим, непосредственно исполняющим государственные функции

3 Руководителям органа исполнительной власти, контролирующим исполнение административных регламентов

4 Ни для кого

5 Другое (укажите) _____

9. Какие, на Ваш взгляд, должны быть следующие шаги в рамках регламентации государственных функций?

_____

_____

10. Какими должны быть, на Ваш взгляд, приоритеты проведения административной реформы? *(обведите кружком не более 3 пунктов, соответствующих Вашему мнению)*

1 Прекращение избыточного государственного регулирования

2 Внедрение механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти

3 Разработка системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат

4 Совершенствование системы бюджетного финансирования

5 Регламентация государственных функций

6 Снижение рисков проявления коррупции в органах исполнительной власти

7 Внедрение и совершенствование использования информационных технологий в органах исполнительной власти

8 Другое (укажите) _____

Приложение 4
Анкета № 2

Дата заполнения
Указывается название федерального органа исполнительной власти
Указывается название административного регламента

Уважаемые коллеги!
Данное анкетирование является анонимным, результаты анкетирования будут использоваться только в обобщенном виде

12. Укажите, в Вашем органе исполнительной власти, внедрены ли другие административные регламенты? *(обведите кружком ответ. И если ответ «да», то укажите их количество)*

1 Да. Число внедренных административных регламентов _____

2 Нет

13. Укажите, Вы участвуете в исполнении только одного административного регламента? *(обведите кружком ответ. И если ответ «нет», укажите точное число административных регламентов, в исполнении которых Вы принимаете участие)*

1 Да

2 Нет. Число административных регламентов _____

14. Укажите, в рамках исполнения административного регламента, какие должностные обязанности Вы исполняете, например, «ответственный за документооборот», «ответственный за ведение реестра», «ответственное должностное лицо <название Управления/Департамента/Отдела>» и т.п.

_____

15. Какова доля административных действий, выполняемых Вами в рамках административного регламента, в общем объеме Ваших должностных обязанностей? *(обведите кружком ответ)*

1 Менее 25%

2 От 25 до 50%

3 От 50 до 75%

4 От 75 до 100%

5 100%

6 Другое (укажите) _____

16. После внедрения административного регламента Ваша рабочая нагрузка *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Возросла

2 Сократилась

3 Не изменилась

Комментарии _____

_____

_____

_____

17. После внедрения административного регламента, потребовались ли Вам новые знания и навыки для его исполнения? *(обведите кружком ответ. И если ответ «да», укажите в комментариях какие дополнительные навыки и знания Вам потребовались)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

18. После внедрения административного регламента, возможность различной трактовки Вами своих должностных обязанностей: *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Возросла

2 Сократилась

3 Не изменилась

Комментарии _____

_____

_____

_____

Положительные и отрицательные моменты внедрения административного регламента

19. На Ваш взгляд, есть ли в административном регламенте: *(для каждого пункта отметьте галочкой ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

	Да	Нет
Избыточные действия		
Неучтенные действия		
Неисполняемые действия		

Комментарии _____

_____

_____

_____

20. Все ли административные действия полно и корректно описаны в административном регламенте? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

21. Достаточно ли полно отражены основания для отказа в исполнении государственной функции (услуги) в административном регламенте? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

22. Сроки исполнения административных действий, указанные в административном регламенте: *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Завышены

2 Занижены

3 Полностью соответствуют действительности

Комментарии _____

_____

_____

_____

23. После внедрения административного регламента, в рамках исполнения государственной функции (услуги): *(отметьте галочкой ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

Число документов	Увеличилось	Уменьшилось	Не изменилось
Входящих			
Исходящих			

Комментарии _____

_____

_____

_____

24. В рамках исполнения административного регламента, упростился ли для Вас процесс взаимодействия с: *(отметьте галочкой ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

	Да	Нет
Другими должностными лицами		
Другими органами власти		
Подведомственными организациями		

Комментарии _____

_____

_____

_____

25. После внедрения административного регламента при исполнении государственной функции (услуги) изменилось ли число взаимодействий с заявителем? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Увеличилось

2 Уменьшилось

3 Не изменилось

Комментарии _____

_____

_____

_____

26. Соответствует ли установленный в административном регламенте график работы реальной ситуации? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

27. Отразилось ли внедрение административного регламента на использовании Вами информационных технологий? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

28. Изменилось ли число жалоб со стороны заявителей с момента внедрения административного регламента? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Возросло

2 Уменьшилось

3 Не изменилось

Комментарии _____

_____

_____

_____

29. После внедрения административного регламента, изменилась ли процедура контроля за деятельностью служащих? *(обведите кружком ответ. И если ответ «да», укажите в комментариях, какие изменения произошли)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

30. После внедрения административного регламента, изменилась ли степень ответственности служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственной функции (услуги)? *(обведите кружком ответ. И если ответ «да», укажите в комментариях, какие изменения произошли)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

Организационные проблемы при внедрении административного регламента

31. Возникли ли при внедрении административного регламента проблемы с финансовыми ресурсами? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

32. Возникли ли при внедрении административного регламента проблемы с нехваткой человеческих ресурсов? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

33. Возможно ли выполнить все требования административного регламента, определяющего исполнение государственной услуги, к организации мест приема заявителей? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ). Если административный регламент регламентирует исполнение государственной функции, переходите к вопросу 23)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

34. Внедрение информационных технологий в деятельность органа власти. Произошли ли в данной области какие-то изменения в связи с внедрением административного регламента? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

35. Возникали ли при внедрении административного регламента проблемы с реализацией плана мероприятий по внедрению регламента? *(обведите кружком ответ. Прокомментируйте, пожалуйста, Ваш ответ)*

1 Да

2 Нет

Комментарии _____

_____

_____

_____

_____

36. Какие изменения в нормативно-правовые акты вносились в связи с внедрением административного регламента?

_____

_____

_____

_____

37. С какими правовыми коллизиями Вы сталкиваетесь при исполнении государственной функции (услуги), регламентированной административным регламентом?

_____

_____

_____

_____

38. Какие правовые коллизии удалось решить при внедрении административного регламента?

_____

_____

_____

_____

39. Какие, на Ваш взгляд, важные функции не охвачены регламентацией?

_____

_____

_____

_____

40. На Ваш взгляд, в чем состоит основная цель внедрения административных регламентов? *(обведите кружком пункт, соответствующий Вашему мнению)*

1 Повышение качества исполнения государственных функций
2 Совершенствование деятельности органа исполнительной власти
3 Регламентация деятельности органа исполнительной власти
4 Внедрение информационных систем в деятельность органа исполнительной власти
5 Упрощение контроля за деятельностью государственных служащих
6 Другое (укажите) _____

41. Как Вы считаете, в данный момент, кому, в первую очередь, выгодно (приносит большую пользу) внедрение административных регламентов? *(обведите кружком пункт, соответствующий Вашему мнению)*

1 Гражданам и организациям, пользующимся государственными услугами
2 Государственным служащим, непосредственно исполняющим государственные функции
3 Руководителям органа исполнительной власти, контролирующим исполнение административных регламентов
4 Ни для кого
5 Другое (укажите) _____

42. Какими должны быть, на Ваш взгляд, приоритеты проведения административной реформы? *(обведите кружком не более 3 пунктов, соответствующих Вашему мнению)*

1 Прекращение избыточного государственного регулирования
2 Внедрение механизмов управления по результатам в органах исполнительной власти
3 Разработка системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат
4 Совершенствование системы бюджетного финансирования
5 Регламентация государственных функций
6 Снижение рисков проявления коррупции в органах исполнительной власти

7 Внедрение и совершенствование использования информационных технологий в органах исполнительной власти

8 Другое (укажите) _____

Выводы по результатам внедрения административных регламентов

43. Какая, на Ваш взгляд, основная проблема при внедрении административных регламентов?

_____

_____

_____

_____

44. Какие, на Ваш взгляд, изменения надо внести в порядок разработки и внедрения административных регламентов, и что вы посоветуете непосредственным разработчикам административных регламентов?

_____

_____

_____

_____

45. Какие, на Ваш взгляд, должны быть следующие шаги в рамках регламентации государственных функций (услуг)?

_____

_____

_____

_____

РАЗДЕЛ IV
Исследование качества исполнения административных регламентов путем прохождения процедур получения государственной услуги

1. Методология исследования качества исполнения административных регламентов путем прохождения процедур получения государственной услуги («контрольная закупка»)

В июле—октябре 2008 г. был проведен широкомасштабный мониторинг качества взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами и организациями в процессе исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Мониторинг проводился по приглашению Министерства экономического развития РФ консорциумом организаций, в составе которого приняли участие некоммерческие организации, предпринимательские ассоциации, экспертные и исследовательские центры. Основная задача мониторинга — независимая оценка деятельности органов исполнительной власти в части реализации целей административной реформы по регламентации процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Ключевым элементом данного мониторинга стало проведение исследования качества исполнения административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций) путем непосредственного прохождения процедур получения государственной услуги (*методом «контрольной закупки»*). Метод «контрольной закупки» позволил выявить расхождения актуальной практики работы органов исполнительной власти с требованиями административных регламентов, оценить реальный уровень качества и доступности регламентированных государственных услуг и функций через оценку их исполнения гражданами, которые участвовали в экспериментах, обращаясь в органы исполнительной власти и взаимодействуя с ними в процессе исполнения функции (предоставления государственной услуги).

Эксперты Института национального проекта «Общественный договор», специалисты Центра гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) в течение трех месяцев организовали и провели общероссийский мониторинг деятельности органов исполнительной власти, разработав методику «контрольной закупки», применительно к практике реализации административных регламентов государственных функций, координируя деятельность исследователей и анализируя полученные результаты. Рекрутинг субъектов «контрольной закупки» осуществлялся посредством консультирования с общественными организациями, независимыми экспертными центрами, обладающими широкими связями с гражданскими активистами, представителями интересов дискриминированных групп, групп со специальными потребностями, непосредственными получателями государственных услуг.

Граждане и представители организаций, участвующие в экспериментах, фиксировали результаты в картах, специально разработанных для каждого вида государственных услуг и каждой государственной функции рабочих. Это обеспечило получение информации от непосредственного потребителя услуги, взаимодействующего с органами исполнительной власти. Экспертная группа осуществляла анализ рабочих карт, сравнивая полученные результаты с описанными в административных регламентах параметрами процедур организации предоставления госуслуг и исполнения госфункций.

Более 150 человек в 64 регионах России провели более 670 экспериментов по получению «контрольных закупок» более 100 государственных услуг и функций. Предметом эксперимента стало срав-

нение реального качества взаимодействия граждан и органов исполнительной власти с качеством, описанным в административных регламентах, обязательных для исполнения чиновниками. В ходе исследования было протестировано внедрение 59 административных регламентов 25 федеральных органов исполнительной власти и 55 административных регламентов органов исполнительной власти субъектов РФ по 17 государственным услугам (функциям).

Анализ массива полученных данных был направлен на выявление типичных расхождений актуальной практики с положениями административного регламента, а также примеров лучшей практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В результате был разработан методический и информационный материал, на основе которого могут быть представлены предложения по внесению изменений в тексты регламентов с целью совершенствования практики их правоприменения и по устранению комплекса проблем, связанных с низким качеством информирования граждан о государственных услугах и функциях, а нарушением прав получателей государственных услуг (лиц участвующих в исполнении государственных функций), дискриминацией отдельных групп, а также выявлению фактически неисполняемых государственных функций и непредоставляемых государственных услуг.

Цели и задачи «контрольной закупки» применительно к исследованию практики внедрения административных регламентов

Изменение качества государственных сервисов в процессе административной реформы происходит прежде всего путем настройки, создания и упорядочения процедур взаимодействия — разработка административных регламентов и стандартов исполнения государственных функций. Однако уже имеющийся опыт внедрения регламентов и стандартов показывает, что принятие правил важный, но недостаточный шаг к изменению сложившихся на практике отношений органов власти и граждан. Очевидно, что принятые нормы и правила начинают работать либо при наличии «спроса» со стороны получателей услуг, либо при наличии силы (внутренней или внешней), принуждающей к соблюдению правил. Одним из способов соединения внешней оценки качества предоставления государственных услуг и внутренней необходимости органов власти проверить качество реализации полномочий является исследование практики взаимодействия органа исполнительной власти и лица, в отношении которого реализуется государственная функция, методом «контрольной закупки», т.е. «глазами получателя».

Цель контрольной закупки — выявление проблем, возникающих в процессе взаимодействия органа исполнительной власти и получателя государственной услуги для последующей корректировки значимых параметров взаимодействия.

Задачами контрольной закупки являются:

- сбор информации о фактически сложившихся правилах и процедурах исполнения функции (предоставления услуги);
- анализ собранной информации на предмет соответствия установленным требованиям административных регламентов и стандартов;
- выявление проблем (пробелов), возникающих у получателей услуги (лиц, участвующих в исполнении функции) в процессе взаимодействия с органом исполнительной власти.

Характеристика объекта и предмета исследования

Объектом исследования с использованием метода «контрольной закупки» является деятельность организации (ее должностных лиц), связанная с взаимодействием с третьими лицами, обращающимися за получением услуги или участвующими в исполнении функции.

Предмет исследования — это соблюдение установленных законодательством или внутренними нормативными актами правил и процедур взаимодействия, оценка среды взаимодействия (удобство, комфорт и т.п.), выявление параметров взаимодействия значимых для получателей услуги и для лиц, оказывающих услугу, выявление целевых групп получателей, дискриминированных процедурой получения услуги.

Характеристика метода

Метод исследования, названный «контрольная (анонимная) закупка» относится к традиционным технологиям влияния потребительских организаций на продавца (изготовителя, исполнителя), оказывающего услуги потребителям. Оставаясь в подавляющем большинстве случаев консьюмеристским средством, он ограниченно вошел в арсенал методов контрольных органов, проверяющих характеристики нормативно описанных процессов и товаров.

Суть метода состоит в том, что информация об услуге собирается «из-за прилавка», т.е. исследователь обращается за получением услуги анонимно, обладая правами «обычного покупателя» и не декларируя своих исследовательских целей. Он проходит все этапы получения услуги (от поиска информации о правилах до получения результата) и фиксирует все свои впечатления от процесса получения услуги, проблемы, вопросы и пути их разрешения.

Преимущество метода в том, что организация, деятельность которой исследуется, не предупреждается об исследовании и не имеет возможности создать для исследователя «эксклюзивные» условия обслуживания или иным образом повлиять на достоверность результатов. Кроме того, «контрольная закупка» не требует специальной подготовки исследователей. Напротив, отсутствие у исследователя на момент начала закупки, информации об установленных правилах, позволяет более объективно оценить фактическую (обычную) ситуацию с предоставлением услуги.

Недостатком метода можно считать его относительную субъективность. Исследователь оценивает качество и доступность информации, сравнивая их с собственными предпочтениями и компетенцией. В то же время он может не учесть (не увидеть) проблемы, которые могут возникнуть у получателей услуг с иными или дополнительными потребностями (инвалиды, пенсионеры и т.п.).

Процесс «контрольной закупки» в системе административной реформы (применительно к ее задачам, целям, методам и результатам)

В реализации административной реформы «контрольная закупка» является одним из самых простых и относительно экономных методов оценки различных аспектов взаимодействия органов исполнительной власти с юридическими и физическими лицами при исполнении государственных функций и оказании государственных услуг.

«Контрольная закупка» — наиболее «экологичный» для органа исполнительной власти метод оценки его деятельности, так как не предполагает никакого специального взаимодействия чиновника и получателя услуг. «Контрольная закупка» позволяет оценивать множество параметров вместе или по отдельности. В процессе закупки может выявляться качество среды (комфортность и удобство обслуживания), а может оцениваться соблюдение правил и процедур, установленных административными регламентами, как в отношении всех получателей услуги, так и в отношении одной или нескольких целевых групп. Предметом анонимной закупки может быть также качество процесса регламентации (например, путем направления в орган исполнительной власти, ОИВ, результатов независимой экспертизы регламента). Применительно к административной реформе «контрольная закупка» заключается в прохождении исследователями одного или нескольких этапов взаимодействия, предусмотренных административным регламентом (в том числе этапов, связанных с принятием и изменением текста регламента), анализе и интерпретации полученной информации.

Результатами анонимной закупки в рамках исследования результатов внедрения административных регламентов являются описанная с использованием конкретных характеристик и зафиксированная практика взаимодействия гражданина (представителя организации) с органом исполнительной власти, позволяющая:

- оценить соблюдение обязательств перед получателями государственной услуги, закрепленных в административных регламентах;
- проверить соответствие сложившейся практики конкретным показателям административных процессов в текстах административных регламентов, в том числе выявить пробелы и проблемы, возникающие у одной или нескольких целевых групп;
- провести ревизию соответствия действий сотрудников ОИВ установленным правилам;

● сравнить реальную практику с требованиями оптимизации процедур и процессов;

● замерить комфортность среды взаимодействия в конкретный момент;

● оценить издержки получателя в совокупности единичных процессов получения государственной услуги (исполнения функции) и т.д.

Эффекты от внедрения методов «контрольной закупки» в практику деятельности органов исполнительной власти представляются значительно более широкими, нежели просто выявление качества внедрения регламентов и стандартов, и ведут к решению целого спектра задач административной реформы.

Критерии успешности применения метода

Метод «контрольной закупки», невзирая на видимую простоту, при применении к исследованию области взаимодействия граждан и юридических лиц с государственными органами при получении государственных услуг, может быть успешным при определенных условиях.

Одним из необходимых критериев является *соответствие метода целям исследования* (достижению плановых результатов). Например, «контрольная закупка» предполагает выявление не всех характеристик административного процесса, а лишь касающихся взаимодействия с получателем услуг. Поэтому дать представление о *качестве исполнения* регламентируемой функции «контрольная закупка» может, но лишь со стороны получателя, а не производителя услуги. Таким образом, для получения всей значимой информации нужны будут дополнительные исследования иными методами.

Необходимо обеспечить *достаточный объем (масштаб) исследований*. Чтобы получить базу для сравнения, например выявить типичные проблемы или лучшую практику, необходимо осуществить достаточное число одинаковых закупок, т.е. закупок одной и той же услуги, или в одном и том же органе, или субъектами с одинаковыми потребностями и т.п.

Для обеспечения чистоты эксперимента производитель услуги *не должен быть информирован о факте закупки*, хотя может знать о таком процессе.

Исследуемый процесс *должен быть доступен* для исследователя. Если же функция исполняется почти «герметично» (контрольная проверка только по плановым основаниям узкого круга субъектов, имеющих аккредитацию), то внешний наблюдатель может в лучшем случае инициировать начало исполнения функции (обратиться с жалобой на контролируемую организацию), однако в процесс исполнения функции он проникнуть не сможет. В целом для «контрольных закупок» в большей степени приспособлены государственные услуги. Однако и в случае с исследованиями исполнения госфункции «контрольная закупка» также возможно, но только в качестве частичной (запрос информации и т.п.).

Возможность *рекрутинга субъекта закупки* чрезвычайно важна при использовании этого метода. Необходимо правильно определить круг лиц, которые могут провести анонимную закупку. Это зависит от характера исследуемой услуги. Если речь идет о массовых услугах, право на которую имеет почти любой гражданин Российской Федерации (например, услуга по получению заграничного паспорта), то особых проблем с поиском исследователя не возникает. Однако ряд услуг, предоставляемых государством и попавших в фокус мониторинга, предусматривают ряд жестких требований к лицам, имеющим право на получение услуги. Так, правом на получение лицензии на нотариальную деятельность обладают только граждане с высшим юридическим образованием, имеющие стаж работы по специальности и сдавшие квалификационный экзамен. Это означает, что для анонимного получения услуги надо «найти» людей, отвечающих установленным критериям. Если это не удается, то можно попытаться проверить соблюдение регламента, выделив в нем те услуги, которые не устанавливают специальных характеристик получателя услуги. Например, административный регламент по лицензированию нотариальной деятельности включает услугу по предоставлению информации о выданных лицензиях. С запросом по этому поводу может обратиться любое заинтересованное лицо. Предметом анонимной закупки в данном случае будет анализ соблюдения предусмотренных административным регламентом процедур предоставления информации.

Специфика метода предъявляет *серьезные требования к инструментарию* закупки. Рабочая карта и инструкции, которыми пользуется субъект закупки, должны быть такими, чтобы обеспечить баланс между его обычностью (стандартно информированный получатель услуги) и одновременно поставить его в условия фиксации всех значимых для процесса характеристик. В некоторых случаях есть ограничения по громоздкости заполняемой формы, поскольку субъектами закупки могут быть люди со

специальными потребностями, с высокой степенью тревожности и т.п. Помимо этого при проведении «контрольной закупки» надо учитывать, что исследователь, как правило, принадлежит к одной из целевых групп, получающих государственную услугу. Он оценивает уровень обслуживания, понятность и доступность процедур через собственные знания и опыт. Поэтому, если внедряемый регламент предполагает большое число разнородных по составу получателей услуги, важно постараться снизить риск искажения оценок. Это можно сделать при подготовке рабочей карты закупки. В ней можно обратить внимание исследователя на те характеристики, которые могут иметь значение для отдельных групп получателей услуг, например, для лиц со специальными потребностями, что позволит минимизировать субъективность результатов исследования.

Нормативно-правовые основания и организационные возможности использования «контрольной закупки»

Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р утверждена Концепция административной реформы в Российской Федерации на 2006—2010 гг. Этот документ закрепляет основные задачи административной реформы и мероприятия по ее реализации. В частности, в рамках административной реформы предполагается разработка и внедрение административных регламентов и стандартов, обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти, повышение прозрачности в деятельности этих органов, создание и оптимизация механизмов участия гражданских организаций в мониторинге мероприятий административной реформы. Используя положения Концепции административной реформы, можно требовать от органов исполнительной власти формирования механизмов взаимодействия с заинтересованными группами получателей услуг, рассмотрения и учета результатов мониторингов внедрения административных регламентов, в том числе учета результатов анализа анонимных закупок.

Кроме того, в соответствии с Порядком разработки и утверждения административных регламентов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679 с последующими изменениями и дополнениями, административный регламент должен предусматривать: оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в том числе:

а) упорядочение административных процедур и административных действий;

б) устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий, если это не противоречит федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

в) сокращение количества документов, представляемых заявителями для исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), использование новых форм документов, позволяющих устранить дублирование предоставления информации, снижение числа взаимодействий заявителей с должностными лицами, в том числе за счет реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) без участия заявителя, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий;

г) сокращение срока исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также отдельных административных процедур и административных действий в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку административного регламента, может установить в регламенте сокращенные сроки исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также сроки исполнения административных процедур в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) по отношению к соответствующим срокам, установленным в законодательстве Российской Федерации;

д) указание об ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий.

Каждая из вышеприведенных характеристик может исследоваться в процессе анонимных закупок. Результаты анонимной закупки могут использоваться как инструмент внешней оценки качества предоставления государственных услуг, общественного воздействия на деятельность органов исполнительной власти, а также при подготовке общественных докладов о деятельности органов власти, при

составлении рейтингов органов власти (например, сравнением результатов закупок одной услуги, реализуемой в разных органах исполнительной власти или в разных регионах).

Для самого органа исполнительной власти результаты «контрольных закупок» служат материалом, позволяющим оценить квалификацию специалистов, осуществляющих взаимодействие с получателями услуг. Анализ материалов закупок (равно как и их процедура) могут использоваться при аттестации государственных чиновников. Кроме того, «контрольные закупки» позволяют оценить насколько в процессе регламентации реализованы требования, установленные к содержанию и процедуре принятия административного регламента. Метод «контрольной закупки», услуги, оказываемой органом исполнительной власти, имеющим территориальные органы, позволяет сравнить качество организации работы с получателями услуг в разных регионах, сопоставить бюджетные запросы территориального органа на взаимодействие с получателями услуг с фактическими потребностями.

2. Результаты исследования качества внедрения отдельных административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) методом «контрольной закупки»

2.1. Административные регламенты Федеральной миграционной службы

2.1.1. Осуществление выдачи заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента (АР) предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (утвержденного Приказами Федеральной миграционной службы, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Минтранса РФ, Госкомрыболовства РФ от 11.01.2008 г. № 1/4/1/2).

Было проведено пять экспериментов по получению государственной услуги в четырех субъектах РФ: Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Калужской области, Пермском крае. Два эксперимента были направлены на получение результата услуги в целом (полная закупка): в одном из данных случаев государственная услуга в установленный срок не оказана (нет ответа), во втором случае разрешение выдано на основании решения суда (обжалование). Три закупки (частичные) были направлены на получение информации об отдельных этапах получения услуги: информирование посредством телефонной связи, письменная консультация.

Субъектами закупки выступали физические лица: иностранный гражданин, прибывающий в РФ в порядке, не требующем получение визы (2); юридические лица: работодатели (3).

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

- получение информации об услуге;
- проверка требований к местам оказания услуги;
- порядок приема заявителей;
- обжалование.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки не удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента ни в одном из экспериментов.

Были выявлены следующие факты, характеризующие исполнение (отклонение) ОИВ АР:

1. Информирование. В четырех экспериментах исследователи попытались получить информацию по телефону, дозвониться удавалось сразу же. Представители ОИВ не представлялись (не называли должность, фамилию, наименование учреждения). Общались вежливо. У исследователей были трудности в получении подробной информации, фактически содержательный ответ заключался лишь в предоставлении общих сведений: куда обратиться, в каком порядке принимаются документы, общие сроки рассмотрения. Лишь в одном случае (Пермский край) представитель ОИВ затруднился ответить на вопросы о графике приема документов, адресе ОИВ, перечне документов. В основном получение информации по телефону сводилось к тому, что необходимо лично обратиться в орган и получить подробные разъяснения. Следует отметить и позитивный пример (Краснодарский край), когда сотрудник ОИВ был готов в случае необходимости выслать путем факсимильной связи образец заявления и список необходимых для предоставления документов, хотя такой способ информирования АР не предусмотрен. Также исследователи попытались получить информацию в самом помещении ОИВ (информационные стенды). Информация предоставлена не в полном объеме, во всех случаях имелись только образцы заявлений и образец его заполнения, в некоторых были указаны банковские реквизиты и режим работы данного учреждения. В одном из случаев (Калужская область) на информационных стендах были размещены объявления частных фирм. В том же регионе исследователь затруднился получить устную консультацию у сотрудников учреждения: «*громадные очереди, запись для собеседования и получения информации с 5 часов утра»*. В другом регионе (Краснодарский край) возникли трудности при получении консультации на письменный запрос, хотя сам запрос был принят без сложностей, но ответ в 14-дневный срок не предоставлен, при приеме специалист пояснил, что они на все письменные обращения ответы направляют только в течение месяца.

2. Соблюдение требований к организации ведения приема, к оборудованию помещений. В двух экспериментах было зафиксировано несоответствие графика приема, указанного в АР: в Краснодарском крае он сокращен, а в Калужской области установлен раздельный график приема физических и юридических лиц, два рабочих дня УФМС вообще не работает: «*громадные очереди, запись для собеседования и получения информации с 5 часов утра; один человек может предоставлять документы на десятки других людей; несколько месяцев документы на разрешение на работу вообще не принимались по неизвестным причинам; один день в неделю принимают документы у физических лиц и два дня в неделю — для юридических лиц. График часто меняется, а то и вовсе нет приема документов»*. Что касается самих помещений, то в двух случаях из трех мест для ожидания недостаточно, туалет и гардероб для посетителей не работают (очередь в Калужской области занимают с 5 часов утра!!!). Информационные, звуковые и световые системы не работают, компьютеры отсутствуют. Ожидание в очереди в двух случаях заняло более 2,5 часов, сам прием при сдаче и получении документов занимает от 10 до 20 минут.

3. Соблюдение требований к документам. В одном из экспериментов от юридического лица, привлекающего к работе иностранного гражданина либо гражданина без гражданства, дополнительно затребовали ответ Комитета по занятости СПб о выделении квоты на иностранного сотрудника. Во втором эксперименте от иностранного гражданина, прибывающего в РФ в порядке, не требующем получение визы, дополнительно затребовали медицинские документы (данное требование АР предусмотрено только для иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы). Исследователи предполагают, что специалисты ОИВ не видят разницы между этими двумя разными субъектами (для них они просто иностранные граждане).

4. Результат оказания услуги (выдача разрешения). Юридическому лицу не смотря на истечение сроков оказания услуги не предоставлен ответ (г. Санкт-Петербург, срок истек 28 сентября, отчет о закупке направлен 6 октября).

5. Иностранному гражданину было отказано в получении разрешения со ссылкой на наличие у него судимости за тяжкое преступление (Калужская область). Данный отказ был обжалован в судебном порядке и суд удовлетворил жалобу в этой части. Разрешение было выдано в течение 10 дней после вступления решения суда в законную силу.

Особо следует выделить последний эксперимент с отказом в даче разрешения и судебным обжалованием. В законодательстве закреплено такое основание отказа в выдаче разрешения на работу, как наличие непогашенной судимости. В описываемом случае субъект исследования с 1993 г. проживает в РФ, был осужден в РФ за совершение тяжкого преступления. После условно-досрочного освобождения на руках был документ — паспорт СССР, попытался получить разрешение на работу, но получил отказ из-за судимости, судимость досрочно погасить отказались ввиду отсутствия разрешения на работу. Фактически «замкнутый круг». Суд в своем решении отразил это противоречие в законодательстве и разрешил дело путем прямого применения положений Конституции РФ (право на труд, обязать выдать разрешение на работу).

Кейс 1/1/4/1/2 ФМС 64
Получение разрешения работодателем на привлечение и использование иностранных работников

Управление Федеральной миграционной службы по Саратовской области
г. Саратов
апрель—сентябрь 2008 г.

Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (утвержден Приказами Федеральной миграционной службы, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Минтранса РФ, Госкомрыболовства РФ от 11.11.2008 г. № 1/4/1/2)

ООО «МАЯК» подало заявку о потребности в иностранной рабочей силе в апреле 2008 г. через ГУ Центра занятости населения. ООО «МАЯК» срочно требуется всего один иностранный работник из страны с визовым режимом. Необходимо отметить, что специалиста с познаниями в определенной области и с необходимым стажем работодатель не смог найти в регионе. Поэтому у работодателя возникла потребность в привлечении иностранной рабочей силы из-за рубежа. Но на практике этот процесс оказался достаточно волокитным и затяжным.

Заявка ООО «МАЯК» была рассмотрена на заседании Межведомственной комиссии по вопросам привлечения и использования иностранных работников в июле 2008 г. Министерство занятости, труда и миграции Саратовской области уведомило ООО «МАЯК», что заявка рассмотрена положительно в соответствии с Правилами определения исполнительными органами государственной власти в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22.12.2006 г. № 783 «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ».

Следующим был этап по подаче заявления о выдаче заключения на привлечение и использование иностранных работников. УФМС рекомендовало ООО «МАЯК» обратиться с данным заявлением в Министерство занятости труда и миграции Саратовской области.

Министерство продержало документы у себя в течение трех недель и в устном порядке ответило, что данное заявление о выдаче заключения относится к компетенции УФМС по Саратовской области согласно административному регламенту.

ООО «МАЯК» вновь обратилось к представителям УФМС с данным заявлением. УФМС, ознакомившись с административным регламентом, согласилось, что рассматривать заявление о выдаче заключения на привлечение и использование иностранных работников должно их ведомство.

До этого сотрудник вежливо отказывался принимать данное заявление от ООО «МАЯК». Первоначально ссылаясь на то, что ему необходимы сведения о привлекаемом гражданине Х. из «визовой страны». Просил предоставить сведения о его квалификации, стаже работы, чем он намерен заниматься в ООО «МАЯК», его должностные обязанности. Затем сотрудник попросил принести справку о деятельности ООО «МАЯК». Все данные были предоставлены, после чего документы также не были

приняты. Сотрудник УФМС объяснил, что ему необходимо переговорить с руководством по поводу принятия документов от ООО «МАЯК». Посоветовавшись с руководителем, он сказал, что документы УФМС не может принять до того времени, пока не будет утверждено постановление Правительства РФ «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ».

Также он пояснил, что ответ из Министерства занятости, труда и миграции Саратовской области от 7.07.2008 г. о том, что заявка о потребности в рабочей иностранной силе рассмотрено положительно, существенной роли для УФМС играть не будет.

Нарушения со стороны УФМС:

При посещении УФМС никакой предварительной записи на прием не ведется. Инспектор постоянно просит перезвонить либо прийти вновь, несмотря на то, что здание находится в «спальном» районе города, далеко от центра города.

Отказывает в информировании о том, какой пакет документов необходим к заявлению о выдаче заключения на привлечение и использование иностранных работников (нарушение п. 43, 51 административного регламента).

Отказ от приема заявления с необходимым пакетом документов, что грубо нарушает последовательность действий при выдаче разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы согласно п. 51, 52 административного регламента. Мотив отказа в принятии документов следующий: не утверждено постановление Правительства РФ об определении квоты. Официальный отказ не выдается.

2.1.2. Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (утвержденного Приказом ФМС РФ от 29.02.2008 г. № 40).

Было проведено шесть экспериментов по получению государственной услуги в четырех субъектах РФ, в том числе в Ростовской области, Краснодарском крае, Калужской области. Два эксперимента закончились получением результата услуги в целом (полная закупка): исследователь в одном из случаев воспользовался правом на получение письменной консультации, результат отрицательный, так как в установленный 15-дневный срок ответ не получен (устно дано разъяснение о даче ответа в 30-дневный срок); во втором случае исследователь воспользовался правом на обжалование в вышестоящий орган, положительный ответ на жалобу был получен в установленный срок. Четыре эксперимента привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка) и заключались в исследовании доступности информирования, требований к местам ожидания, порядка подачи документов.

Субъектами закупки выступали физические лица.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента в одном случае (обжалование). В данном случае письменная жалоба на постоянные устные отказы в приеме документов по формальным основаниям была подана почтовой связью и рассмотрена в течение 30 дней. Ответ был положительный: документы для получения разрешения приняли.

Были выявлены следующие особенности соблюдения требований регламента:

1. Требования к информированию: ответы по телефону были неполные, суть ответа заключалась в необходимости прийти непосредственно в ОИВ и там получить все ответы (Ростовская область, Крас-

нодарский край), информация на стендах в полном объеме отсутствует, в одном из регионов на стендах есть только информация о посредниках в предоставлении услуги и форма заявления (Калужская область); практически по всех случаях при личном обращении получена полная информация, образцы документов и бланки. В целом исследователи отметили доступность данного вида информирования, за исключением одного региона (Калужская область): бланк заявления мог быть получен только после ожидания в очереди более двух часов при личном обращении. В двух регионах исследователи воспользовались сайтом ОИВ, на котором содержалась общая информация об адресе местонахождения органа, телефонах, перечне документов. В одном из регионов (Краснодарский край) в разделе «законодательство» отсутствует текст самого административного регламента. Один из исследователей, воспользовался возможностью получения письменной консультации, однако ответ в установленный срок получен не был, устно дано разъяснение, что письменные ответы во всех случаях даются только в течение 30 дней.

2. Места предоставления услуги: все исследователи отметили, что указатели на пути следования к месту нахождения ОИВ отсутствуют. В одном случае зафиксировано отсутствие даже таблички с названием подразделения (Калужская область, нужно спрашивать у вахтера). Достаточное число мест для посетителей отмечено только в одном регионе (Ростовская область). Специальные условия для инвалидов отсутствуют. В двух регионах нет свободного доступа в туалет.

3. Организация приема заявителей: предварительная запись в двух регионах не ведется (Ростовская и Калужская области). В последнем случае предварительная запись ведется самими гражданами. Время приема не соответствует регламенту в двух регионах, более того в одном из регионов отмечено сокращение данного времени (прием только 3,5 часа, вместо 6 часов). Время приема документов в двух случаях соответствовало регламенту, в двух — составляло от 20 до 40 минут.

4. Прием документов на получение разрешения: все исследователи зафиксировали невозможность подачи документов с первого раза и связывают это с недостаточным разъяснением этих вопросов («ошибки» находились каждый раз в ранее предоставленных документах, по которым прежде претензии не высказывались). Оригиналы поданных документов возвращены не в полном объеме во всех исследуемых случаях. Дополнительные документы были затребованы в одном случае (Ростовская область): справка Администрации Ряженского сельского поселения, копия сберкнижки, копия договора со сбербанком, справка из Профессионального училища № 81 Ростовской области, копия диплома ПУ № 24 г. Таганрога, справка из Комбайновской основной общеобразовательной школы, копия аттестата об основном общем образовании. Зафиксирован отказ в приеме документов у одного из граждан на его несовершеннолетнего ребенка, с разъяснением, что данный пакет документов необходимо подать лишь после получения самим родителем разрешения на временное проживание (Калужская область).

5. Соблюдение сроков выдачи разрешения на временное проживание (РВП). Во всех экспериментах сроки на получение РВП не истекли (ожидают ответы).

6. Обжалование. Правом на обжалование воспользовались лишь в одном случае. Жалоба была подана письменно и направлена по почте. Рассмотрена она была в течение 30 дней и удовлетворена. Результат рассмотрения — прием документов на получение РВП.

Одной из основных проблем исследователи отмечают недостаточность информирования и разъяснения по комплекту документов, порядку и форме их заполнения и т.д. При надлежащем разъяснении сотрудниками ОИВ документы могли быть поданы в надлежащем виде и приняты с первого раза. Фактически отказы и претензии сотрудников ОИВ заключались в обнаружении ошибок в ранее предоставлявшихся документах, которые уже проверялись и по которым прежде претензии не высказывались (сначала оказалось, что квитанция заполнена не надлежащим образом, при втором посещении в прежнем пакете документов с новой квитанцией обнаружили, что текст печати ОИВ иностранного государства не переведен и т.д.)

2.1.3. Осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение 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 (утвержденного Приказом ФМС РФ от 20.09.2007 г. № 208).

Было проведено 15 экспериментов по получению государственной услуги в следующих восьми субъектах РФ: Воронежской, Калужской, Ростовской областях, Республике Хакасия, Забайкальском крае, Республике Чувашия, Краснодарском крае, г. Москве, Московской области. 12 экспериментов были направлены на получение результата услуги в целом (полная закупка): во всех случаях, кроме одного, регистрация была получена. В трех экспериментах (частичная закупка) давали оценку качеству информирования, помещений для приема и т.д. (эта оценка дана и в полных закупках).

Субъектами закупки выступали физические лица, снимавшиеся с регистрационного учета и регистрирующиеся по месту жительства.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки не удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента.

Были выявлены следующие особенности исполнения (расхождения) требований административного регламента:

1. Информирование: в целом по регионам получение информации на стендах и по телефону оценили по 5-балльной шкале на 3: неполнота информации на стендах, неполный ответ специалиста, в одном случае (Забайкальский край) ответ на запрос, направленный электронной почтой получен в установленный регламентом срок не был. В другом случае (Хакасия) исследователи воспользовались правом на подачу запроса в письменном виде, и ответ был получен полно и своевременно. В то же время в этом же регионе исследователем при личном обращении к специалисту зафиксировано грубое отношение, а ответы на вопросы заключались в ссылке на информационные стенды (в последующем неверное заполнение документов привело к неоднократным обращениям, а затем вообще к отказу в регистрации). В Краснодарском крае в течение двух дней исследователь так и не смог дозвониться по указанным телефонам, на сайте территориального управления отсутствовала информация в полном объеме: нет бланков и образцов заявлений.

2. Место предоставления услуги — соответствие стандарту комфортности: не одно подразделение не оборудовано световыми информационными табло, звуковым информированием, компьютерами, туалетом для посетителей, гардеробом, стулья, если и имеются, то их недостаточно для всех посетителей. Отсутствуют условия для приема людей с ограниченными возможностями. Половина исследователей отметили, что предварительная запись не ведется. Ожидание в очереди варьируется от 15 минут до 1 часа. Один из исследователей отметил, что ожидание в очереди составляет несколько часов, хотя с учетом особенности субъектов и региона (студент, паспортный стол МГУ), можно заранее принимать меры к планированию работы (наплыв студентов — сентябрь, аспирантов — октябрь). Предварительная запись в этом случае велась, но силами самих посетителей.

3. Требования к документам (количеству, качеству). Ни в одном из регионов требования регламента по документам не соблюдаются. Исследователями выявлены следующие отклонения от АР: бланк заявления можно только купить, бланк заявления, полученный вне ОИВ, не принимается, дополнительно запрашиваются справка об отсутствии задолженности по квартплате, документы из военкомата, план квартиры, квитанция о госпошлине, обязательно личное присутствие собственника жилого помещения.

4. Сроки регистрации. Указанный в регламенте срок был соблюден лишь в одном случае (3 дня). В остальных случаях срок колебался от 4 до 14 дней. При этом следует заметить, что, как правило, специалисты ОИВ заранее предупреждали о дне выдачи результата. Наиболее существенное отклонение по срокам описано в кейсе 2/208 ФМС 77 — около пяти недель.

Все исследователи обратили особое внимание на требования о предоставлении дополнительных документов, не указанных в административном регламенте, несмотря на то, что ранее Конституционный суд РФ принимал решение, например, в части требований о предоставлении документов из военкоматов. Фактически оказание услуги гражданам ставится в зависимость от выполнения ими иных обязанностей. А такая «живучесть» на практике неконституционных положений ряд исследователей связывает со сговором органов ФМС с военкоматами и местными органами (занимающихся взиманием квартплаты). Как отметил, один из исследователей: «*процедура не изменилась с советских времен!*»

Кейс 2/208 ФМС 75
Регистрация по месту пребывания в пределах РФ

Управление Федеральной миграционной службы по Забайкальскому краю, отдел в Центральном районе г. Читы, документы принимаются и выдаются паспортной службой МП «Служба заказчика»

Забайкальский край г. Чита

11—25 августа 2008 г.

Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (утвержден Приказом Федеральной миграционной службы РФ от 20.09.2007 г. № 208)

8 августа гражданка Н. через справочную службу получила информацию о месте и документах, необходимых для регистрации по месту пребывания.

Утром 11 августа с документом и ксерокопией о праве собственности на квартиру и паспортом пришла в Паспортную службу Центрального района г. Читы. Спросила у сотрудницы, которая принимала документы, о формах заявления и других документах. Форма заявления имелась на стенде, форму листка прибытия выдала сотрудница. На получение всей информации ушло 10 минут, на заполнение заявления и листка — 10 минут. Затем 5 минут в очереди к начальнику паспортной службы, которая проверила документы и наложила резолюцию.

В очереди на сдачу документов провела 15 минут. Это соответствует требованию регламента (20 минут).

Сотрудник, принимающий документы, дал номер телефона, по которому нужно было позвонить через три дня.

По телефону удалось дозвониться со второго набора, сказали, что свидетельство о регистрации по месту жительства будет готово 21 августа. На вопрос: «Можно ли получить раньше?», ответили, что надо обращаться в ОУФМС, по адресу: ул. Анохина, д. 31.

В назначенный день получить свидетельство не смогла по уважительной причине.

25 августа пришла в паспортную службу. Очередь было большая, простояла 40 минут (это не соответствует требованиям регламента, там — 20 минут). Выдали свидетельство, паспорт, оригинал документа на квартиру.

Ни у одного сотрудника нет компьютера. Документы берут без фиксации, выдают, записывая в школьную тетрадку. Общая очередь на сдачу и получение документов. Сотрудника, выдающего информацию, нет. Любой спрашивающий отвлекает сотрудника, принимающего документы, очередь при этом нервничает и скандалит. Однако услуга доступна, проводится в одном месте, практически в одно окно. Никаких дополнительных документов не требуют. Исключена необходимость ходить в несколько мест для сбора подписей. Срок исполнения — 10 дней. Думается, в регламенте должно быть уточнение о сроке исполнения. Указанные 3 дня касаются органа, осуществляющего регистрацию, когда туда попадает документ неизвестно, так как сдается в другой орган (не отвечающий за предоставление услуги). При этом паспорт изымают, обходиться 10 дней без него в наше время трудно, а иногда не безопасно, тем более в чужом городе.

Надо дополнить регламент положением о выдаче справки о том, что документы сданы на регистрацию, и не изымать паспорт, так как в него не ставят никакие отметки.

Кейс 3/208 ФМС 64
Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания

Отделение Управления Федеральной миграционный службы Кировского района г. Саратова

г. Саратов

февраль—апрель 2008 г.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (утвержден Приказом ФМС России от 20.09.2007 г. № 208)

Мигрант из Грузии, гражданин Х. 02.12.1968 года рождения в июне 1991 г. прибыл на ПМЖ в г. Саратов. В 1995 г. он был документирован паспортом СССР на территории Саратовской области.

В 1997 г. паспорт СССР был утрачен, о чем он подал официальное заявление в РОВД Кировского района г. Саратова по месту своего фактического жительства.

С 1997 г. (момента утраты паспорта СССР), т.е. около 10 лет, гражданин Х. многократно обращался к начальнику ОУФМС Кировского района г. Саратова с просьбой документировать его паспортом РФ, в связи с тем, что на 6 февраля 1992 г. он постоянно проживал, не выезжая с территории РФ, в г. Саратове. У него есть письменные доказательства постоянного проживания в данный период времени в г. Саратове.

Однако начальник ОУФМС не давала четкого ответа на вопрос: «С чего начать процесс документирования?». Не пыталась установить его личность, поставить его на миграционный учет, зарегистрировать, сделать запросы по месту документирования его паспортом СССР в 1995 г. и т.п. Начальник ОУФМС рекомендовала один способ легализации: отправляться в Грузию и документироваться там национальным паспортом Грузии. Поведение сотрудника УФМС было крайне нетактичным и неэтичным. Заслуживает особого внимания выражение: «Понаехали тут. Уезжайте туда, откуда приехали».

В УФМС по Саратовской области в официальном ответе гражданину Х. порекомендовали обратиться в суд с заявлением об установлении факта постоянного проживания на 6 февраля 1992 г., что он и сделал. Однако суд оставил его заявление без движения, по той причине, что в соответствии со ст. 266 ГПК РФ заявитель должен подать заявление в суд по месту жительства. А в силу ст. 20 ГК РФ, ст. 2, 3 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» (с изменениями от 2 ноября 2004 г.) местом жительства физического лица является место его регистрации.

После вынесения определения суда мы вновь обратились с заявлением об установлении личности и регистрации в ОУФМС по месту его фактического жительства с целью реализации его конституционного права на обращение в суд и дальнейшего документирования как гражданина РФ. На что начальник ОУФМС Кировского района отказалась установить личность гражданина Х. и зарегистрировать по месту жительства, обосновав свой ответ тем, что у него отсутствует документ, удостоверяющий личность. Официального ответа не дала.

В результате в суде не имеют права принять заявление об установлении юридического факта у гражданина Х. без регистрации по месту его фактического жительства, а ОУФМС ссылается на то, что без документа, удостоверяющего его личность, регистрировать не будут, что грубо нарушает ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ».

Хотя в соответствии со ст. 4 п. 1 ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и ЛБГ в РФ»:«Миграционный учет осуществляется в целях: создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей». В данной ситуации гражданин Х. не имеет права обратиться в суд.

Своим бездействием ОУФМС нарушает ст. 4 п. 7 ФЗ, которая предусматривает систематизацию сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан.

ОУФМС грубо нарушает ст. 14 ФЗ, в которой говорится об обязательности регистрации иностранных граждан по месту жительства. Гражданин Х. имеет все основания для регистрации по месту жительства в соответствии с действующим ФЗ.

Кейс 4/ 208 ФМС 77
Оформление регистрации по месту пребывания

паспортный стол Главного здания МГУ
г. Москва
1 октября 2008 г.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (утвержден Приказом ФМС России от 20.09.2007 г. № 208)

Гражданин Н., иногородний аспирант, 1 октября 2008 г. обратился в паспортный стол ГЗ МГУ с целью оформления регистрации по месту пребывания. Время приема посетителей в данном учреждении в пн, ср, пт составляет не более 6 часов в день и разбито на два периода, разнесенных во времени на 2 часа; во вт и чт время работы с посетителями составляет не более 3 часов и осуществляется во второй половине дня — ближе к вечеру.

Сотрудники паспортного стола не берут на себя функции по упорядочению очереди. Клиенты самостоятельно формируют списки. Большая часть клиентов уходит, чтобы вернуться через некоторое время — в день «контрольной закупки» приема приходилось ожидать в течение нескольких часов. При этом возможно уничтожение «старых» списков по сговору между присутствующими клиентами (как правило, это происходит во время перерыва) и формирование «новых». Даже если список не переформировывается, время, к которому нужно приходить на прием, при такой организации очереди рассчитать практически невозможно. Таким образом, отсутствие санкционированной системы организации очереди является крайне некомфортным: способствует появлению конфликтных ситуаций между клиентами, создает неопределенность относительно времени приема.

График спроса на услуги по оформлению временной регистрации для данного паспортного стола четко делится на два потока: первый поток клиентов — с 1 сентября (студенты 1-го курса) и второй поток — с 1 октября (аспиранты 1-го года обучения). Однако эта периодичность никак не учитывается — в результате время ожидания в очередях в указанное время составляет несколько часов. При этом сотрудники паспортного стола заканчивают работу строго по графику, независимо от числа не обслуженных клиентов.

Гражданин Н. также отметил, что сотрудник паспортного стола отвлекался на телефонные разговоры во время приема документов, что способствовало совершению ошибки: забыл выдать свидетельство о принятии документов на регистрацию. К слову, в качестве данного свидетельства выступила копия паспорта гражданина Н., на которую сотрудник паспортного стола поставил печать, дату и свою подпись; копия была истребована у посетителя, а не изготовлена сотрудником самостоятельно.

В завершение следует отметить, что сотрудник паспортного стола сообщил о том, что за свидетельством о регистрации следует обращаться примерно через 4, а лучше через 5 недель, что крайне далеко от 3 дней, заявленных в регламенте.

2.1.4. Осуществление полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации (утвержденного Приказом Федеральной миграционной службы от 19.03.2008 г. № 64).

Было проведено шесть экспериментов по получению государственной услуги в шести субъектах РФ: г. Санкт-Петербурге, Приморском крае, Калужской области, Хабаровском крае, Ростовской области, Ставропольском крае. Четыре эксперимента закончились получением результата услуги в целом (полная закупка): в двух случаях только после обжалования в суд, в одном случае отказали в оформлении наличия у ребенка гражданства, в одном случае оформили наличие у ребенка гражданства. Две закупки (частичные): были поданы документы, но срок получения ответа на момент подведения результатов не истек. Во всех экспериментах исследователи дали оценку доступности информирования о данной услуге.

Субъектами закупки выступали физические лица: прием в гражданство РФ в упрощенном порядке, в том числе на основании международных договоров (1), законные представители ребенка (4)

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

- получение информации об услуге;
- проверка требований к местам оказания услуги;
- порядок приема заявителей, требования к пакету документов;
- обжалование.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента (с незначительными отклонениями) только в одном из экспериментов (удостоверение гражданства ребенка).

Были выявлены следующие факты, характеризующие исполнение (отклонение) ОИВ АР:

1. Информирование. Три исследователя попытались получить консультацию по телефону. В целом в двух регионах проблем с получением информации не было (дали ответы на поставленные вопросы, разговаривали вежливо, сотрудники учреждения не представились, но исследователи не считают это недостатком). Лишь в одном случае (Приморский край) исследователь не смог дозвониться по указанному телефону (сделано более 20 звонков, постоянно занято). В двух регионах (Приморский и Хабаровский края) исследователи попытались получить информацию через сайт, однако, на сайте ФМС РФ имеется ссылка на территориальные органы, но самих сайтов этих органов нет. Все 6 исследователей отметили, что на стендах информация неполная: невозможно понять, что необходимо подать, в какой форме и т.д., мелкий шрифт вывешенных документов (при плохом освещении). Практически все исследователи отметили, что для получения подробной информации необходимо лично обратиться к специалисту за консультациями. Однако эта форма получения информации труднодоступна из-за необходимости длительного ожидания в очереди. В г. Санкт-Петеребурге исследователь отказался от предварительной записи на консультацию, так как для этого необходимо было явиться в 6 часов 50 минут, а затем в течение дня несколько раз отмечаться (подтверждение очереди).

2. Соблюдение требований к организации ведения приема, к оборудованию помещений. С поиском учреждений у исследователей трудностей не было. Однако все они отметили отсутствие условий в самом помещении (отсутствие гардероба, туалета, кондиционера), что с учетом длительности ожидания в очереди имело существенное значение.

3. Соблюдение требований к документам. Лишь в одном из экспериментов удалось получить услугу и ОИВ был затребован список документов, предусмотренных административным регламентом. В остальных случаях исследователи отметили, что обращались в ОИВ неоднократно, так как изначально им был дан неполный ответ и пришлось «доносить» часть документов. В Хабаровском крае исследователь при получении услуги — удостоверение наличия у ребенка гражданства РФ отметил, что дополнительно запросили форму № 16 с прежнего места жительства. Как утверждает исследователь, данная форма на руки гражданам выдана быть не может, а направляется только соответствующим органом в УФМС, однако по этой причине исследователю было отказано в услуге. На необходимость получения такого документа указывается только в разделе, регулирующем оформление приобретения гражданства, в нем же говорится, что соответствующий запрос должен направить специалист УФМС. Исследователь считает, что отказ специалистами надуман и не соответствует закону, а наличие в местных СМИ огромного количества рекламы частных фирм, оказывающих посреднические услуги в вопросах гражданства, связывает с «сотрудничеством» ОИВ и частных фирм. Этот же исследователь отмечает, что первоначально в приеме документов было отказано с указанием на то, что свидетельство ребенка закрыто пленкой (заламинировано), пришлось получать копию свидетельства о рождении ребенка.

4. Результат оказания услуги (выдача разрешения). Как уже отмечено выше, своевременно результат был получен по одной закупке (отметка о гражданстве ребенка). Срок — 7 дней. Исследователь считал, что этот срок составляет 10 дней, хотя согласно регламенту данная услуга оказывается в день обращения. В случае получения гражданства в упрощенном порядке, срок на данный момент не истек.

5. Обжалование. Как уже было отмечено выше, в двух экспериментах исследователи вынуждены были обратиться за судебной защитой. В одном из описанных случаев до обращения в суд исследователь попытался обжаловать отказ в вышестоящий орган, однако получил отрицательный результат. В обоих случаях решения УФМС были признаны необоснованными. Более того, следует заметить, что во втором случае, где исследователь обращался с жалобой в вышестоящий орган, в суде представители УФМС согласились с обоснованностью жалобы и заключили мировое соглашение.

Также следует отметить сложности, которые отмечают все исследователи. Информирование: невозможность получения информации на сайте, по телефону, на стендах, т.е. любым другим способом, исключающим длительное ожидание в очереди. Практически все они вынуждены были для получения полной информации обратиться лично к специалисту, отстояв в «живой» очереди.

Практически все исследователи (кроме одного) отметили неясность в вопросе о комплекте документов. При этом ряд исследователей, предварительно изучивших регламент отметили такую особенность: в регламенте содержится много отсылочных норм, прочитав просто регламент непонятно, какие именно документы необходимо принести, фактически ответ на этот вопрос следует искать в других нормативных актах, например, п. 21.3. регламента *«Заявитель представляет документы, удостоверяющие*

личность и гражданство обоих родителей (единственного родителя), и свидетельство о рождении ребенка. В случаях, предусмотренных пунктами «в» и «г» части первой ст. 12 Федерального закона, также должны быть представлены документы, указанные в пп. 45.5 Положения. Наличие единственного родителя либо признание второго родителя безвестно отсутствующим или лицом, место нахождения которого неизвестно, подтверждается документами, указанными в пп. 45.6 Положения». Фактически эта норма ссылается на два других нормативных акта (и 4 правовые нормы).

Кейс 5/64 ФМС 64
Осуществление полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве РФ

Отделение Управления Федеральной миграционной службы в Кировском районе Саратовской области

г. Саратов

апрель—сентябрь 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве РФ (утвержден Приказом ФМС России от 19.03.2008 г. № 64)

Гражданин М., 1973 года рождения, прибыл из Казахстана в 1994 г. на ПМЖ в г. Саратов. Является лицом без гражданства, имеет регистрацию по месту жительства с 1997 г. по настоящее время.

8 января 1997 г. в Кировском РОВД г. Саратова ему был выдан паспорт гражданина СССР.

В 1998 г. он утратил данный паспорт, о чем незамедлительно сообщил в официальном заявлении в РОВД Кировского района г. Саратова.

Сотрудники ОУФМС в Кировском районе г. Саратова отказали ему в выдаче паспорта РФ в связи с тем, что в УФМС по Саратовской области нет сведений о том, что он был документирован паспортом СССР с вкладышем о принадлежности к гражданству РФ. Сотрудники ему пояснили, что, возможно, эти сведения забыли внести в Централизованную информационно-правовую базу УФМС по Саратовской области.

После утраты паспорта гражданином М. в 1998 г. начальник ОУФМС Кировского района г. Саратова порекомендовала ему собрать полный пакет документов с целью принятия российского гражданства. Он был вынужден поехать в Консульство Казахстана в г. Астрахани с целью оформления справки об отсутствии у него казахского гражданства. Данная справка была приобщена к его личному делу, находящемуся в ОУФМС Кировского района г. Саратова. Однако по истечении определенного промежутка времени, начальник ОУФМС Кировского района сказала, что его дело было утрачено и восстановлению не подлежит. По небрежности инспекторов данного ведомства он не может быть документирован. К сожалению, копию справки из Консульства РФ об отсутствии гражданства Казахстана он не сохранил у себя (так как полностью доверял сотрудникам ОУФМС).

8 апреля 2008 г. он в очередной раз обратился к начальнику ОУФМС Кировского района, после чего она порекомендовала начать весь процесс легализации сначала. А именно, установить его личность как лица без гражданства, и затем в упрощенном порядке подать заявление о принятии российского гражданства.

В данной ситуации нарушаются несколько норм регламента.

Во-первых, почти полностью отсутствует информация о правилах исполнения данной государственной функции (ни в Интернете, ни на стендах в коридоре в помещении ОУФМС, ни в публикациях в СМИ). Текст административного регламента отсутствует. Нет информации о номерах телефонов, по которым можно получать устные консультации о порядке обжалования действия либо бездействия территориального органа.

Во-вторых, помещение, где исполняется услуга — ужасное. Находится на третьем этаже. Мест для всех граждан не хватает, компьютеров нет, справочных нет, электронная система обслуживания отсутствует. Табличка с указанием должности и имени висит только на кабинете начальника. Все остальные сотрудники безымянные. Для инвалидов данное помещение не приспособлено. Отношение к посетителям очень грубое и высокомерное.

В-третьих, нарушается п. 17 регламента. Заявитель, согласно графику работы территориального органа, представил имеющийся у него пакет документов должностному лицу.

Должностное лицо осуществляет первичный прием заявителя. На основании поданных заявителем документов и по результатам устной консультации должностное лицо конкретизирует перечень необходимых документов и сведений в зависимости от оснований приема в гражданство (п. 13—16, 22 Положения), выдает бланк квитанции для уплаты государственной пошлины, два бланка заявлений (приложение № 1 к Положению), объясняет правила и технологию их сбора и заполнения (п. 2—9 Положения).

Гражданин М. уже неоднократно обращался с просьбой принять пакет документов для приобретения гражданства в упрощенном порядке, но документы у него не принимают. Отказ мотивируют тем, что ОУФМС анализирует, правильный ли вид легализации они ему порекомендовали.

Кейс 6/64 ФМС 78
Осуществление полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации

Федеральная миграционная служба России

г. Санкт-Петербург

2 мая — 1 октября 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной миграционной службой РФ государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации (утвержден Приказом ФМС России от 19.03.2008 г. № 64)

Гражданин Н., будучи ребенком, вместе с родителями приехал в Санкт-Петербург из Абхазии в 1991 г. В 1996 г. ему было оформлено гражданство путем вклейки вкладыша в паспорт. В 2003 г. в МИДе на гражданина Н. (гражданина РФ) сделан заграничный паспорт. В 2008 г. гражданин Н. потерял свой паспорт с вкладышем о гражданстве, обратился в органы ФМС РФ с заявлением о замене паспорта гражданина РФ, ему в этом отказали, так как его гражданство не подтверждалось. Гражданин Н. обратился в суд о признании его гражданства, после нескольких заседаний, 1.10.2008 г. суд обязал ФМС РФ восстановить гражданство.

2.1.5. Осуществление полномочия в сфере выдачи, замены и учета паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче, замене и исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (утвержденного Приказом МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105).

Было проведено 13 экспериментов по получению государственной услуги в 10 субъектах РФ: г. Санкт-Петербурге, Республике Чувашия, Татарстане, Хакасии, Астраханской, Ростовской, Калужской областях, Краснодарском, Забайкальском и Ставропольском краях. Из них 11 экспериментов закончились получением результата услуги в целом (полная закупка): получены паспорта. Два эксперимента (частичные закупки) были направлены на оценку доступа к информации о порядке получения услуги: письменный запрос и получение информации по телефону, на сайте. Последним требованиям регламента исследователи дали оценку и в результатах полных закупок.

Субъектами закупки выступали физические лица.

Субъекты закупки взаимодействовали в процессе получения услуги как с органами ФМС, так и ЖЭУ.

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

- получение паспорта впервые,
- замена паспорта,
- получение нового паспорта взамен утраченного.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента (с незначительными отклонениями) в девяти экспериментах. В одном случае были допущены грубейшие нарушения административного регламента на всех этапах (Ростовская область, кейс 13/1105 ФМС 61).

Были выявлены следующие факты, характеризующие исполнение (отклонение) ОИВ административного регламента:

1. Информирование: в среднем его можно оценить на «3» по 5-балльной системе. В целом информацию о сроках выполнения услуги, необходимых документах, адресах ОИВ можно получить по телефону. В одном случае исследователи воспользовались правом на получение письменной консультации, которая была дана в срок (Хакасия). Существенные отклонения были отмечены лишь в двух случаях: в Краснодарском крае и Ростовской области. В первом регионе сайт содержит неполную информацию. Во втором — заявителю отказали в даче консультации по телефону и потребовали обратиться лично. При личном обращении за консультацией время ожидания в очереди составило 1,5 часа.

2. Соблюдение требований о комфортности мест приема. Во всех случаях заявители отметили недостаточное количество мест для посетителей, отсутствие туалета и гардероба. Информационные, звуковые и световые системы не работают, компьютеры отсутствуют. В одном случае (Калужская область) исследователь отметил, что место сдачи документов и место получения паспорта находятся в разных районах города.

3. Требований к документам, порядку их приема. Существенных отклонений в большинстве случаев не зафиксировано. В ряде случаев при замене паспорта затребовали 4 фотографии вместо двух (у исследователей это требование не вызвало неудобства, так как они заранее были об этом предупреждены). Во одном случае (г. Санкт-Петербург) не было затребовано свидетельство о рождении (было утрачено). Временное удостоверение личности исследователи запросили в двух случаях, в его выдаче было отказано только в одном (Калужская область). В этом же регионе исследователь отметил, что бланк заявления о замене паспорта необходимо было купить в коммерческой организации по указанию сотрудника ФМС. Наиболее существенные отклонения на всех этапах, как уже отмечалось выше, были зафиксированы лишь в одном регионе (кейс 13/1105 ФМС 61): были затребованы квитанция об оплате штрафа (паспорт потерял не заявитель, а военкомат), постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по факту утраты паспорта (достаточно только талона), справка из адресного бюро, которая была получена со второго раза, так как в первый раз без письменного запроса из УФМС его выдать отказались, в самом УФМС заполнили дополнительные бланки и обязали оплатить 50 рублей, затем направили в коммерческую организацию для заполнения дополнительных бланков (200 рублей). Документы были поданы только с третьей попытки, так как предыдущие два раза УФМС в нарушение графика не работал.

4. Результат (сроки). Сроки выдачи паспортов были нарушены в четырех случаях. При этом в Забайкальском крае исследователь отметил, что паспорта выдавались раньше установленного срока (7 дней) ввиду проведения выборов. Существенное отклонение от регламента зафиксировано только в одном регионе — 3 месяца (кейс 13/1105 ФМС 61): паспорт был получен без отметки о месте регистрации, хотя документы были представлены в полном объеме. Потребовалось оплатить дополнительную сумму и представить дополнительно те же справки.

Кейс 7/1105 ФМС 64
Выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации

Отделение Управления Федеральной миграционной службы в Саратовском районе Саратовской области

г. Саратов

апрель—июнь 2008 г.

Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспорта РФ и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность на территории РФ (утвержден Приказом МВД РФ от 11.01.2008 г. № 24)

Гражданин Д., 16.05.1965 года рождения прибыл из Таджикистана в августе 1996 г. на территорию Саратовской области с целью ПМЖ. Он имеет паспорт гражданина СССР, 1974 г. Гражданство РФ он принял в Генеральном консульстве РФ в Таджикистане в соответствии со ст. 18 «а» ФЗ «О гражданстве РФ», о чем была проставлена отметка в его паспорте гражданина СССР.

В октябре 1996 г. Миграционная служба по Саратовской области присвоила ему статус вынужденного переселенца на основании ст. 1 п. 1 ФЗ «О вынужденных переселенцах».

С 2003 г. по настоящее время он многократно обращался в ОУФМС в Саратовском районе г. Саратова, однако ему в устном порядке и грубой форме отказывали в выдаче паспорта РФ в обмен на старый образец. Официального мотивированного ответа ОУФМС не представляло, несмотря на то что гражданин Д. подавал заявление в официальной форме. Сотрудниками ОУФМС не было учтено, что гражданин Д. проживает в поселке, далеко от г. Саратова. Здание ОУФМС находится в г. Саратове в 70 км от места жительства обратившегося. Сотрудниками не было принято никаких мер, чтобы решить проблему гражданина Д. Напротив всячески препятствовали ему. Более того, гражданин Д. находится на иждивении своей супруги (так как трудоустроиться не может опять же ввиду отсутствия паспорта РФ), его финансовое положение не позволяет часто приезжать в город. ОУФМС не учел также его малограмотность. Он не имеет навыков разбираться самостоятельно в законодательстве.

18 марта 2008 г. он в очередной раз (при непосредственном участии представителя) обратился в ОУФМС по Саратовской области в Саратовском районе с заявлением о выдаче паспорта РФ.

1 апреля 2008 г. Отделение УФМС России по Саратовской области в Саратовском районе официально отказало ему в замене паспорта образца 1974 г. на паспорт гражданина РФ по тому основанию, что в ходе проведенной проверки было установлено, что Консульский департамент МИД России в Таджикистане не подтвердил факт приобретения им гражданства РФ.

Гражданин Д. категорически не согласился с данным отказом, посчитав его незаконным и необоснованным, обратился в суд.

Позиция Д. была следующей: в соответствии с п. 8 вышеуказанного административного регламента ФМС для получения паспорта РФ гражданин Д. обязан представить следующие документы:

1. Заявление о выдаче (замене) паспорта по форме № 1.
2. Свидетельство о рождении.
3. Две личные фотографии.
4. Документы, свидетельствующие о принадлежности к гражданству Российской Федерации (если требуется подтвердить гражданство лица, обратившегося за получением паспорта).
5. Документы, необходимые для проставления обязательных отметок в паспорте (военный билет, свидетельства о рождении детей в возрасте до 14 лет, документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства).
6. Квитанцию об оплате государственной пошлины.

Гражданин Д. приобщил необходимый пакет документов согласно административному регламенту, однако ОУФМС посчитал, что он не представил документ, свидетельствующий о принадлежности к гражданству РФ.

Однако документом, свидетельствующим о его принадлежности к гражданству РФ, является паспорт СССР с отметкой о принятии российского гражданства в Консульстве РФ в Таджикистане. У ОУФМС не было оснований не доверять данному документу, так как на тот период времени, согласно законодательству (ФЗ «О гражданстве РФ» в ред. 6.02.1995 г. № 13, Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов и вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству РФ в ред. Приказа МВД от 30.06.1994 г. № 330 и Перечня оснований и документов, подтверждающих принадлежность к гражданству РФ) консульские учреждения имели право осуществлять регистрацию приобретения гражданства РФ и проставлять отметки о принятии гражданства РФ в паспорт СССР в 1974 г.

Более того, ст. 42 ФЗ «О гражданстве РФ» от 15.05.2002 г. в ред. ФЗ от 4.12.2007 г. указывает на то, что документы, выданные в соответствии с ранее действовавшим законодательством о гражданстве РФ, сохраняют юридическую силу, если они оформлены надлежащим образом и считаются действительными на день вступления в силу настоящего ФЗ. Следовательно, его паспорт СССР с отметкой о принадлежности к гражданству РФ необходимо расценивать, как документ, выданный в соответствии с ранее действовавшим законодательством и не нуждающимся в дополнительной проверке.

Ст. 12 Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, также указывает на действительность документов, выданных или засвидетельствованных компетентным учреждением либо специально на то уполномоченным лицом в пределах его ком-

петенции и по установленной форме и скрепленных гербовой печатью. Данные документы должны приниматься на территориях всех других Договаривающихся Сторон без какого-либо специального удостоверения.

ОУФМС должны рассматривать паспорт СССР гражданина Д. с указанным выше штампом как официальный документ засвидетельствования его гражданства в РФ компетентным учреждением и никоим образом не подвергать сомнению. Так как гражданин Д. сам данную отметку в паспорте о принятии гражданства РФ поставить не имел возможности.

Более того, в октябре 1996 г. Миграционная служба присвоила ему статус вынужденного переселенца и выдала удостоверение вынужденного переселенца за № 163-497868485 от 31.10.1996 г. А согласно законодательству вынужденным переселенцем может быть признан только гражданин РФ. В 1996 г. Миграционная служба признала его гражданином РФ и выдала удостоверение вынужденного переселенца, а в 2008 г. не считает его гражданином России и отказывает ему в выдаче паспорта.

ОУФМС в Саратовском районе по Саратовской области своим отказом в выдаче паспорта РФ лишает гражданина Д. права на труд, бесплатную медицинскую помощь, регистрацию по месту жительства, осуществление нотариальных сделок, в том числе оформления нотариально заверенной доверенности для представителя его интересов в различных инстанциях. Также лишает его права на свободу передвижения.

Позиция ОУФМС была следующей:

Представитель ОУФМС в суде заявила, что гражданин Д. вообще не может быть получателем данной государственной услуги в соответствии с п. 7 административного регламента.

Получателями государственной услуги по выдаче паспортов являются граждане Российской Федерации в случае:

- достижения 14-летнего возраста;
- утраты (хищения) паспорта.

Получателями государственной услуги по выдаче паспортов могут быть также граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и приобретшие гражданство Российской Федерации непосредственно перед получением паспорта.

Получателями государственной услуги по замене паспортов являются граждане Российской Федерации в случае:

- достижения 20-летнего возраста;
- достижения 45-летнего возраста;
- изменения гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и (или) месте рождения;
- изменения пола;
- непригодности паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин;
- обнаружения неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей;
- изменения внешности.

То есть, по мнению ОУФМС, во-первых, гражданин Д. не относится ни к одной из вышеперечисленной категории. Вторым основанием для отказа стало то обстоятельство, что Департамент МИД не подтвердил факт получения гражданства РФ гражданином Д. в 1996 г. У них нет никаких сведений о нем.

Необходимо обратить внимание на то, что единая информационно-централизованная база, содержащая необходимые сведения о гражданах, создана в 2004 г. Следовательно, с 1996 г. остальные сведения могли быть утрачены.

Также следует задать вопрос ОУФМС: «Почему в официальном ответе не было указано, что гражданин Д. не является получателем данной государственной услуги и зачем делать запрос в Департамент МИД на предмет его гражданства?» Непонятно.

Получается, что все граждане, документированные паспортом СССР и принявшие гражданство РФ в Посольствах при переезде в Российскую Федерацию (имеющие штампы о принятии гражданства РФ и даже если Посольство подтвердит данный факт) не будут попадать под действие данного порядка и условий регламента.

Во-первых, гражданин Д. является получателем данной государственной услуги, согласно п. 7 административного регламента, вследствие непригодности паспорта для дальнейшего использования ввиду износа, повреждения *или других причин*.

А во-вторых, гражданин Д. представил все необходимые документы для получения паспорта РФ в соответствии с п. 8 административного регламента.

P.S. Саратовский районный суд 11.06.2008 г. вынес решение отказать гражданину Д. в удовлетворении его заявленных требований и полностью согласился с аргументами ОУФМС.

Решение суда не вступило в законную силу. Дело находится в кассационной инстанции.

Кейс 8/ 1105 ФМС 59
Выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации

Управление Федеральной миграционной службы по Пермскому краю

г. Пермь

апрель—октябрь 2008 г.

Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене паспорта РФ и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность на территории РФ (утвержден Приказом МВД РФ от 11.01.2008 г. № 24)

Гражданка Ф. обратилась в ОУФМС Индустриального района г. Перми с заявлением о замене паспорта в связи с уточнением фамилии. В исполнении услуги Ф. устно отказали, сославшись на то, что у нее не было прописки на территории РФ в период на 6.02.1992 г. Паспорт и свидетельство о рождении изъяли, взамен выдали временное удостоверение личности и направили в суд за установлением факта постоянного проживания на территории Российской Федерации.

В ОУФМС Индустриального района г. Перми ей сообщили, что отсутствие постоянной регистрации по месту жительства в период на 6.02.1992 г. не позволяет ей получить статус гражданина Российской Федерации. Она отправила заявление в УФМС 26.06.2008 г. с напоминанием об истекших сроках выдачи паспорта и просьбой его выдать. В ответ получила сообщение, что она не может быть признана гражданкой РФ.

22 августа суд Индустриального района г. Перми признал незаконным решение УФМС о лишении гражданки Ф. российского гражданства и в отказе оформить ей паспорт.

9 октября Кассационная коллегия пермского краевого суда оставила без изменения решение суда Индустриального района г. Перми.

Кейс 9/1105 ФМС 12
Выдача паспорта гражданина РФ, удостоверяющего личность гражданина РФ

Отдел Управления Федеральной миграционной службы России по Республике Марий Эл

г. Йошкар-Ола

9—22 сентября 2008 г.

Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и исполнению государственной функции по учету паспортов Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (утвержден Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации 28.12.2006 г. № 1105)

Гражданка Н. обратилась в отдел УФМС России по Республике Марий Эл в г. Йошкар-Оле. Информацию о том, какие документы необходимы для замены паспорта, она смогла получить только на личном приеме и на официальном интернет-сайте, дозвониться по телефону было просто невозможно — никто не брал трубку.

Она обратилась в кабинет, где должны принимать заявления на замену паспорта, но там вежливо ответили, что ей необходимо обратиться в ЖКХ по месту жительства. Приехав в ЖКХ, гражданка Н. обратилась в паспортный стол. На двери кабинета, куда она обратилась, отсутствовали названия должностей и фамилии сотрудников, бейджей у сотрудников, дававших консультацию, также не было.

Паспортистки ей вежливо объяснили, какие документы надо при себе иметь — заявление, две фотографии, паспорт, подлежащий замене, и квитанцию об оплате государственной пошлины. Госпошлину гражданка Н. оплатила прямо в здании ЖКХ, где есть филиал банка «Йошкар-Ола». Вернувшись к окошку паспортного стола, гражданка Н. попросила бланк заявления, но ей в этом вежливо отказали, объяснив, что она не успеет его заполнить, так как до закрытия паспортного стола осталось 15 минут (на следующий день процесс заполнения заявления занял 3 минуты), и посоветовали прийти на следующий день.

На следующий день гражданка Н. пришла в ЖКХ и, простояв в очереди 15 минут, наконец, смогла подать документы на замену паспорта. В выдаче временного удостоверения личности ей отказали, пояснив, что лицам, меняющим паспорт по достижении 20 лет, такая услуга не предоставляется (даже если очень нужно), хотя в регламенте ничего подобного не описано, просто сказано, что гражданин может получить временное удостоверение личности на то время, пока его паспорт делается.

Паспортистка сказала гражданке Н., что через две недели, т.е. 22 сентября 2008 г. гражданке Н. следует подойти в 3-й кабинет отдела УФМС России по Республике Марий Эл в г. Йошкар-Оле для получения паспорта.

В назначенный день гражданка Н. пришла в отдел УФМС России по Республике Марий Эл в г. Йошкар-Оле и, простояв в очереди 20 минут, получила паспорт. Пока гражданка Н. разбиралась самостоятельно, что ей надо делать и где расписываться, работник без бейджа и таблички с именем и должностью беседовала по рабочему телефону с подругой. В итоге, подпись в паспорте была поставлена не в средней строке, а в последней — непосредственно над графой «личная подпись». Страшного ничего нет, но работнику можно было уделить клиенту хоть сколько-нибудь своего времени. Гражданка Н. не получила никаких рекомендаций по бережному или какому-либо еще использованию паспорта. Не возвратили ни одного документа из тех, что она сдавала для получения нового паспорта, так как они не подлежат возврату и должны храниться в отделе УФМС по Республике Марий Эл в г. Йошкар-Оле.

Кейс 10/1105 ФМС 78
Замена паспорта гражданина РФ

Федеральная миграционная служба России (ТП № 29 отдела УФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в Кировском районе г. Санкт-Петербурга)

г. Санкт-Петербург

2—16 сентября 2008 г.

Административный регламент 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 (утвержден Приказом МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105)

Гражданка Н. обратилась к паспортистке своего ТСЖ в дни приема (еженедельно по вторникам с 19 до 21), имея при себе паспорт, две фотографии, свидетельство о браке, квитанцию. Свидетельства о рождении не имелось, но об этом и не спрашивали (отклонение от административного регламента, в котором указано, что необходимо представлять свидетельство о рождении). После того, как Н. заполнила картонный образец «сведения на владельца паспорта», отдала старый паспорт и документы, ей сообщили, когда, во сколько и по какому адресу она может получить паспорт. В назначенный день гражданка Н. получила паспорт, правда ТП № 29 задержали свое открытие на 5 минут, в связи с чем пришлось стоять на улице, на холоде. В остальном все прошло довольно удобно, быстро и комфортно.

Время, затраченное на получение услуги (включая ожидание сотрудника), — 2 недели (срок ожидания изготовления паспорта), 30 минут — подача заявления, 10 минут — получение паспорта.

Кейс 11/1105 ФМС 75
Выдача паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации

Управление Федеральной миграционной службы по Забайкальскому краю

г. Чита

29 сентября — 10 октября 2008 г.

Административный регламент 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 (утвержден Приказом МВД РФ от 11.01.2008 г. № 24)

Гражданке М. исполнилось 14 лет. Ее мать позвонила в городскую телефонную справочную, там ей дали телефон паспортной службы Ингодинского района. Дозвониться удалось легко (тел. 41-69-48). Сотрудник представился по фамилии Шкалюк. Отвечал на вопросы четко, доброжелательно. Сказал, что документы сдают в паспортную службу МП «Служба заказчика» по адресу: г. Чита, ул. Забайкальского рабочего, д. 61. Назвал перечень документов.

23 сентября мать М. пришла в паспортную службу МП «Служба заказчика», нашла легко, заметила, что у входа есть место, где можно оставлять личные машины посетителей. Помещение просторное, в коридоре наглядные стенды, есть место для заполнения бланков. Два достаточно просторных кабинета для приема посетителей. Очередь человек 5—6 к каждому. ЖЭУ № 6 расположено в кабинете № 1. Спросила у сотрудницы, принимающей документы, где можно взять бланки, она уточнила, для чего, и выдала реквизиты счета для оплаты госпошлины, формы заявления и листка прибытия, без очереди.

29 сентября мать М. пришла снова, имея все необходимые документы: заполненные формы заявления, листка прибытия, документ о гражданстве РФ М., квитанцию. В очереди провела 5 минут. Документы проверили, приняли, дали телефон, по которому надо уточнять день получения паспорта. Позвонив 3 октября, она узнала, что срок получения паспорта — 10 октября. Мать М. попросила выдать паспорт пораньше, но сотрудница очень вежливо объяснила, что перед выборами в Законодательное собрание края (12 октября) у них большая нагрузка по выдаче и замене паспортов. Заверила, что 10 октября в назначенный день паспорт будет готов и обязательно выдан.

Кейс 12/1105 ФМС 61
Предоставление услуги по выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации

Отдел № 5 ОУ Федеральной миграционной службы по г. Таганрогу Ростовской области

23 апреля — 6 августа 2008 г.

Административный регламент Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (утвержден Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации 28.12.2006 г. № 1105)

Гражданин Н., студент, весной 2006 г. из г. Таганрога Ростовской области был призван для прохождения службы в ВС РФ. В день отправки на распределительном пункте в г. Батайске у призывника забрали паспорт и выдали военный билет. Больше он свой паспорт не видел. Отслужив 2 года, гражданин Н. был уволен в запас из ВС РФ, при увольнении паспорт ему выдан не был. При постановке на воинский учет в ВК г. Таганрога, обнаружилось, что и там паспорта нет. Гражданину Н. для устройства на работу и получения медицинского полиса необходимо было получить паспорт.

Сначала он решил позвонить в отделение УФМС по месту жительству, чтобы проконсультироваться о получении услуги, но ему отказали, сообщив, что консультаций по телефону не дают. Пригласили прийти в отделение, ознакомиться с информацией на стенде. «Приходите в отделение, на стенде все написано». (Заявление о том, что консультаций по телефону не предоставляются, является нарушением п. 30 административного регламента.)

Придя в приемные часы в отделение № 4 Отдела УФМС РФ по Ростовской области в г. Таганроге, гражданин Н. сначала ознакомился с информацией на входной двери, где был перечислен общий список документов, необходимых для получения паспорта в случае его утраты (или хищения). Однако ему оставалось неясным, почему он должен платить штраф, если в утрате паспорта не виновен. Зайдя внутрь здания и отстояв 1,5-часовую очередь (по регламенту время ожидания в очереди не должно превышать 20 минут), он, наконец, попал к специалисту, принимающему документы на выдачу паспорта. Тот уточ-

нил список необходимых документов для данной конкретной ситуации, потребовав представить следующие документы:

● справка из милиции об утрате паспорта («это чтобы не платить штраф», — как пояснил специалист);

● фото (35x45 — 4 шт.);

● справка из адресного бюро;

● копия военного билета;

● копия домовой книги;

● справка с места учебы (в регламенте не предусмотрено в случае утраты (хищения) паспорта предоставление справки с места учебы, данное требование не было обоснованно);

● копия свидетельства о рождении;

● квитанция об уплате госпошлины.

Обратившись в ОМ-3 г. Таганрога (отделение милиции по месту жительства) с данной проблемой, гражданин Н. получил совет, не писать на военкомат заявление о краже паспорта, а написать заявление о его утере по собственной небрежности и заплатить штраф 50 рублей. Объяснялось это тем, что дело о разбирательстве с военкоматом может затянуться на неопределенный срок, а паспорт нужен сейчас. Поставленному перед таким выбором гражданину Н. ничего не оставалось делать, как написать заявление об утере паспорта по собственной небрежности, заплатить штраф 50 рублей, а заодно и госпошлину за выдачу паспорта в размере 150 рублей.

Взять справку из адресного бюро тоже оказалось не так-то просто. Там отказались выдать справку без направления УФМС. Пришлось снова в приемные часы выстаивать живую очередь в своем отделении УФМС (по регламенту очередь должна быть либо электронной с информированием по электронному табло, либо по предварительной записи по телефону), чтобы получить направление в адресное бюро. За направление пришлось заплатить еще 10 рублей. Только после этого гражданину Н. выдали справку из адресного бюро (где очередь тоже оказалась немалая).

Наконец, собрав все документы, гражданин Н. снова отправился в отделение УФМС. Сдать документы удалось с третьего раза, в двух предыдущих, придя в приемные часы в отделение УФМС, он оказывался перед закрытой дверью, на двери висело объявление, что приема нет. Третий раз был для него удачным, прием документов в отделение УФМС осуществлялся. Предстояло пройти три кабинета. В первом кабинете находился начальник отделения № 4 ОУФМС РФ по Ростовской области в г. Таганроге капитан Иванченко. У него гражданин Н. должен был подписать еще одно заявление об утере паспорта, но уже по образцу УФМС. Только после этого его направили во второй кабинет, где сами работники О-4 ОУФМС заполнили какие-то бланки и попросили за них 50 рублей, но при этом на просьбу дать взамен чек или расписку последовал отказ. После чего направили в третий кабинет. В третьем кабинете у него приняли все документы, но при этом заявили, что нужно сдать еще дополнительные бланки, и послали за этими бланками по адресу: ул. Дзержинского, 111. Никакой расписки в получении документов выдано не было (согласно регламенту при приеме документов сотрудник УФМС выдает расписку о полученных документах).

Найдя нужный адрес, гражданин Н. увидел над входом в какой-то двор вывеску: «агентство недвижимости “КРОНА”», а под ней на этой же вывеске надпись: «паспортные услуги». В этом агентстве за оказание паспортных услуг (непонятно каких) с гражданина потребовали 200 рублей, мотивируя это тем, что их прейскурант подписан директором агентства недвижимости «КРОНА». Паспорт был очень нужен и поэтому пришлось оплатить «паспортные услуги» коммерческой организации. Естественно, не дали ни чека, ни расписки.

Вернувшись в УФМС в тот же третий кабинет, гражданин узнал, что оформление паспорта будет длиться около 1,5 месяца. На этот период ему выдали временное удостоверение личности. (Согласно регламенту по просьбе обращающегося на период оформления паспорта может быть выдано временное удостоверение личности.)

С этим временным удостоверением гражданин Н., наконец, смог устроиться на работу. Оформить медицинский полис не смог, требовался паспорт.

Через 1,5 месяца паспорт готов не был, не был готов и через 2 месяца. Ответ был один — паспорт на оформлении, еще не подписан начальником (п. 16 регламента установлен предельный 2-месячный срок выдачи паспорта при утрате (хищении) документа).

Паспорт был выдан по истечении 3 месяцев.

Однако в паспорте не было отметки о регистрации (хотя документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства, были сданы в одном пакете со всеми документами).

Пришлось снова идти в 6-й кабинет, чтобы в паспорте поставили отметку о регистрации по месту жительства. Отстояв снова огромную очередь 1,5 часа (а по регламенту не более 20 минут) и заплатив еще 50 рублей, гражданин получил в паспорт отметку о регистрации. И, как и во всех предыдущих случаях, никаких чеков за полученные деньги сотрудники УФМС ему не предоставили.

2.1.6. Организация и ведение адресно-справочной работы

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы (утвержденного Приказом ФМС РФ от 29.10.2007 г. № 422).

Было проведено 15 экспериментов по получению государственной услуги в девяти субъектах РФ; 14 экспериментов закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), один — привел к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические и юридические лица, а также общественные объединения. Таким образом, было протестировано взаимодействие ОИВ со всеми возможными негосударственными и невластными получателями данной государственной услуги (т.е. за исключением органов государственной власти и местного самоуправления и т.п.).

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

● Реализовывались *разные основания* для обращения: запрос юридического лица, в том числе общественного объединения, о данных физического лица (п. 23.1.2. регламента), физического лицо направило запрос на информацию о другом физическом лице (п. 23.2.4. регламента), гражданин запрашивает сведения о самом себе в целях ознакомления с учетными сведениями (п. 23.2.1. административного регламента).

● Проверялись способы организации предоставления *при посещении и без посещения* ОИВ.

● Совокупность отдельных этапов предоставления услуги, в том числе в ряде экспериментов по итогам получения государственной услуги инициировались жалобы, позволяющие дополнительно рассмотреть механизмы реализации административного регламента в данной части.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительным нарушением в одном случае (УФМС по Кемеровской области).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: отсутствие адресной информации о месте предоставления услуги на сайте и неполная, а в одном случае недостоверная, информация о месте и условиях предоставления услуги, полученная по телефону от сотрудников службы; отсутствие возможности найти информацию, с помощью которой можно однозначно определить неспециалисту, как именно называется подразделение АСР (отдел, отделение, группа) в структуре службы, который ведет адресно-справочную работу и какова территория их обслуживания внутри данного субъекта РФ; отсутствие размещенного для информирования получателей услуги текста регламента в месте предоставления услуги и на сайте территориального органа ФМС.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении и фактическая трудность для получателя услуги однозначно определить кабинет или окно, в котором происходит прием обращений за услугой. Так, рассмотренный в кейсе 1/422 ФМС 59 пример показывает, что «приемное окно» службы расположено в непосредственной близости от службы судебных приставов и идентифицируется в качестве не имеющего к данной службе отношения с большим трудом.

3. Неинформированность сотрудников о конкретных требованиях, содержащихся в административном регламенте, особенно в части четкого соотнесения обязательств по срокам исполнения обращений

в службу с требованиями к получению согласия субъекта адресно-справочной информации, а также о возможности предоставлять информацию по электронной почте и в ответ на обращение, отправленное факсимильным сообщением.

4. Полученные ответы от службы не всегда отвечали требованиям оформления на специальных бланках (формы 10а, 7а, 11а) и размещения в специальном месте — на обратной стороне бланка обращения (формы 14а и 15а). Ответы на обращения в ряде случае не содержали требуемую четкую информацию о сотруднике, наводившем справку. Именной штамп сотрудника подразделения АСР на бланке ответа не был обнаружен ни разу.

5. Были пропущены существенные этапы исполнения услуги в части запроса на предоставление информации, который необходимо было направить для получения согласия субъекту адресно-справочной информации.

6. Обнаружен существенный региональный разброс выполнения требований административного регламента по стандарту и точности предоставления государственной услуги.

При этом лицами, проводившими эксперименты по получению услуги, в качестве значимых при оценке качества предоставленной услуги были обозначены параметры услуги, недостатки которых описаны выше, как несоблюдение требований к информированию и неинформированность сотрудников.

Дополнительно удалось выявить отрицательную реакцию сотрудников службы и подразделений АСР на жалобы, требования и просьбы получателей услуги. У лиц, принесших заявления с жалобой на нарушения, обнаружившиеся при получении услуги, специально требовали объяснений о том, кто они такие, на каком основании обращаются с жалобой. Сотрудники отказывались представиться даже после неоднократных просьб об этом посетителя.

В одном из пунктов получения услуги была обнаружена нелогичность в организации деятельности по предоставлению услуги, создающая трудности обращения с жалобой или предложением для посетителей службы, поскольку ящик для жалоб и предложений по поводу работы подразделения АСР находится в помещении ФМС по другому адресу.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Наиболее серьезным нарушением, выявленным в процессе тестирования внедрения административных регламентов, является нарушение сотрудниками ФМС прав субъектов адресно-справочной информации (Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных»), сведения о которых были предоставлены без их согласия. Каким образом это отражено во внутреннем делопроизводстве подразделений АСР, вытекающем из требований административного регламента, методом контрольной закупки определить не представляется возможным.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить быстрое предоставление информации (существенно быстрее, чем в тексте регламента), а также принципиальную возможность получить данную услуг без посещения органа власти. Также была обнаружена готовность предоставлять результат услуги (адресную справку или иную информацию) через электронную почту.

Кейс 13/422 ФМС 59
Организация и ведение адресно-справочной работы

Отдел адресно-справочной работы Управления Федеральной миграционной службы России по Пермскому краю

г. Пермь

4—16 сентября 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы (утвержден Приказом ФМС России от 29.10.2007 г. № 422)

4.09.2008 г. гражданка Н., представитель юридического лица, направила запросы в УФМС по Пермскому краю для получения адресно-справочной информации на сотрудников организации (место регистрации и добрачная фамилия).

На сайте http://fms.permregion.ru/ был предпринят поиск адреса адресно-справочной службы. Его не оказалось.

По указанному в регламенте телефону (212-27-64) был произведен звонок. Через 5 гудков сработал стандартный для телефонов ответ автоответчика. При этом ответ не содержал информации о том, в какое учреждение позвонили. По факсу был отправлен запрос от имени заместителя директора организации.

13.09.2008 г. был получен ответ по почте. Штемпель на конверте обозначал только название организации «Отдел адресно-справочной работы УФМС России по Пермскому краю», без обратного адреса и контактного телефона. В конверте на факсе запроса от руки была записана запрашиваемая информация. При этом добрачная фамилия одной из сотрудниц была написана неправильно. Информация была заверена неразборчивой подписью сотрудника адресно-справочного отдела.

16.09.2008 г. гражданкой В., о которой запрашивалась информация о добрачной фамилии, была предпринята попытка передать жалобу на действия сотрудников адресно-справочного отдела. Гражданка В. явилась по адресу, указанному в регламенте. Адресно-справочный отдел находится в одном здании и подъезде со службой мировых судей, поэтому вывеска нашлась не сразу. Отдел находится на первом этаже в здании по ул. Ленина, 15, на крыльцо в подъезде ведет лестница, которая не оборудована ни перилами, ни пандусом, а так как дом находится на оживленной улице, оставить коляску с ребенком также проблематично.

Сам подъезд плохо освещен (был только естественный свет, который падал из открытой двери подъезда). В темноте светилось окошечко. Как оказалось в дальнейшем, это было окошечко для подачи запросов в отдел адресно-справочной службы. Оно расположено и оборудовано неудобно. Чтобы разговаривать с сотрудником, необходимо низко наклоняться, так как окно не оборудовано переговорным устройством, ответы сотрудника слышны плохо, поэтому приходилось переспрашивать.

Когда сотрудник увидел жалобу, заявительнице было предложено пройти за железную дверь, где располагается сам отдел. С заявителем общались два сотрудника (одна сотрудница, которая принимает запросы). Вторая сотрудница представилась как заместитель начальника. На неоднократные просьбы заявителя назвать свое имя и отчество, ответа не поступило, при этом с заявителем разговаривали в вежливой форме.

Вторая сотрудница отказалась принять жалобу, аргументируя это тем, что на ней нет обратного адреса, при этом пытались узнать, кто и почему подает жалобу и какое отношение к этому имеет заявитель, но ксерокопию с жалобы сняли, заверив, что попытаются разобраться.

18.09.2008 г. была предпринята вторая попытка отнести жалобу уже в Управление ФМС по Пермскому краю. Адрес УФМС по Пермскому краю был найден на сайте.

Здание, где располагается Управление, было найти достаточно сложно. На поиски ушло примерно 30—40 минут. Управление находится на 4-м этаже, лифт отсутствует. В вестибюле висит информация, а также «Ящик доверия». Обратиться с вопрос не к кому. На вахте также обратиться не к кому. К охранникам обращаться за справками запрещено (об этом информирует соответствующее объявление).

После настоятельных вопросов охранники все же порекомендовали обратиться к сотруднице, проходившей по коридору. Сотрудница, не представившись, попросила охрану вызвать другого сотрудника, который примет жалобы. Через 10 минут спустилась вторая сотрудница, которая, не сообщив, кто она и какую должность занимает, тут же на стойке охраны стала читать жалобы. Затем довольно агрессивно (предупредив, что сейчас будет фотографировать заявительницу) стала требовать дополнительной информации. После небольшой дискуссии жалобы были приняты (при этом печать, которой визировались жалобы, содержала надпись «Для пакетов»).

На 10.10.2008 г. ответов на жалобы не поступило.

Кейс 14/422 ФМС 59 01
Организация и ведение адресно-справочной работы

Адресно-справочное подразделение Федеральной миграционной службы по Пермскому краю
г. Пермь
4—16 сентября 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы (утвержден Приказом ФМС России от 29.10.2007 г. № 422)

Гражданке М. понадобилось уточнить свою личную информацию, хранящуюся в УФМС. Она не знала, в каком из отделов УФМС может это сделать, и обратилась в службу за консультацией.

На сайте УФМС был обнаружен только телефон отдела, где выдавался паспорт.

Был произведен звонок на этот номер, телефон никто не брал. Тогда был произведен звонок на номер телефона, указанный в регламенте как телефон УФМС по Пермскому краю. Трубку взяли сразу. Сотрудник УФМС не представился. Заявительница описала ситуацию: ей необходимо уточнить адресно-справочную информацию о себе, также она рассказала, что уже пыталась позвонить по телефону, найденному на сайте. Сотрудник удивился и сказал, что у отделения совсем другой телефон и назвал его. На вопрос, правильно ли заявитель делает, обратившись именно сюда, сотрудник, сославшись на свою некомпетентность, порекомендовал обратиться по ранее названному телефону.

В сети Интернет был найден почтовый адрес отдела УФМС, по которому был направлен запрос. Через 14 дней пришел ответ (на официальном бланке), разъясняющий, куда необходимо обратиться за запрашиваемой информацией.

2.2. Административные регламенты Федерального агентства кадастра объектов недвижимости

2.2.1. Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по ведению государственного технического учета объектов капитального строительства (утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ от 26.04.2007 г. № 146).

Было проведено пять экспериментов по получению государственной услуги в пяти субъектах РФ; пять экспериментов привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Цель — получение консультации о порядке предоставления государственной услуги. Субъектом закупки выступало физическое лицо. Закупка проводилась на территории регионов, где данный регламент вступил в действие, и в тех регионах, где не вступил.

Таким образом, были протестированы действия ОИВ на предмет их компетентности и готовности взаимодействия с заинтересованным лицом при отсутствии возможности предоставления услуги.

Эксперименты проводились без посещения ОИВ (по Интернету).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки получить консультацию по порядку получения данной государственной услуги удалось только в одном случае (в Республике Адыгея, на территории которой данный регламент пока не действует).

Как несомненно положительные моменты в том случае, когда услуга была предоставлена, необходимо отметить быстрое предоставление информации (существенно быстрее, чем в тексте регламента), а также принципиальную возможность получить данную услугу без посещения органа власти. Также была обнаружена готовность предоставлять результат услуги по электронной почте.

2.2.2. Организация и предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства» (утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ от 26.04.2007 г. № 147).

Было проведено два эксперимента по получению государственной услуги в двух субъектах РФ; оба эксперимента привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические лица. Запросы были сделаны в письменной форме (в одном случае по электронной почте).

Эксперименты были проведены в двух регионах, в одном из которых административный регламент вступил в действие, в другом (Санкт-Петербург) его вступление в действие предполагалось с 1 января 2009 г.

Было еще две попытки (предположительно) провести закупку по данному регламенту, но в силу нечетко сформулированных запросов были предоставлены услуги по другим регламентам.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки не удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента. Одному из обратившихся в устном ответе было пояснено, что регламент пока не работает. В обоих случаях на письменный запрос был дан одинаковый ответ: предложение обратиться с запросом в фронт-офис (регламент такого понятия не содержит).

Данную услугу в исследованных регионах не оказывают.

2.2.3. Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги «Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра» (утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ от 13.07.2006 г. № 186).

Было проведено три эксперимента по получению государственной услуги в трех субъектах РФ: один эксперимент закончился получением результата услуги в целом (полная закупка), два — привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические лица. Таким образом, были протестированы общие характеристики взаимодействия ОИВ с получателями данной государственной услуги.

Эксперименты охватывали следующие ситуации и этапы получения данной услуги:

- общий запрос о порядке предоставления сведений из земельного кадастра, порядке уплаты государственной пошлины, получение кадастравого паспорта;
- проверка способов организации предоставления *при посещении и без посещения* ОИВ.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: сотрудники ИВ не представляются при общении по телефону.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги не оборудованы пандусами и иными специальными сервисами.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить быстрое и качественное предоставление услуги на протестированых этапах, предоставление полных и развернутых ответов, которые позволяют избежать обращения в другие органы за дополнительной информацией.

2.2.4. Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по «Организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» (утвержденного Приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 26.06.2007 г. № 212).

Было проведено 17 экспериментов по получению государственной услуги в 16 субъектах РФ; 14 экспериментов закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), три — привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали граждане. Таким образом, деятельность ОИВ по работе с обращениями граждан была протестирована в различных формах.

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

● Реализовывались *разные основания* для обращения: об оформлении земельного участка по наследству, разъяснение о порядке формирования кадастровой цены на землю, о порядке оформления земли в аренду или собственность.

● Проверялись способы организации предоставления *при посещении (*получение информации по телефону с последующим личным посещением ОИВ для получения консультации) *и без посещения* ОИВ (направление письменных обращений, запросов через Интернет).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось выяснить, что услуга предоставляется с существенным расхождением по качеству и точности предоставления услуги в разных регионах.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: неполная информация на стендах или их отсутствие в отдельных регионах (Новосибирская и Саратовская области), отсутствие полной информации (текст административного регламента) на сайте ТУ (Краснодарский край), при обращении по телефону не предоставляется информация об учреждении и личности сотрудника, несоответствие информации о режиме работы сотрудников реальному положению дел, при письменном обращении даются неполные или неразвернутые ответы, при обращении по телефону стремятся переадресовать в другую организацию за получением консультации в тех случаях, когда речь о порядке оформления земли в собственность, в официальных источниках для обращения в ОИВ приводятся телефоны не консультантов, а приемной, которые не всегда располагают необходимой информацией.

2. Особо необходимо отметить отсутствие каких-либо попыток со стороны сотрудников территориальных ОИВ наладить контакт с гражданами через Интернет.

3. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении, прием ведется на верхних этажах здания, в неотремонтированных помещениях, отсутствуют гардероб и туалеты для посетителей, в отдельных случаях ОИВ расположен далеко от центра города.

4. Невежливое или раздраженное поведение сотрудников в тех случаях, когда посетитель задает неточные вопросы, и нежелание пояснить, в связи с чем его переадресуют для получения консультации в другую службу.

5. Полученные ответы от служащих не всегда соответствовали требованиям правил оформления документации в письменных ответах: отсутствовало указание на входящий номер и дату обращения.

Обнаружен существенный региональный разброс выполнения требований административного регламента по стандарту и точности предоставления государственной услуги.

При этом лицами, проводившими эксперименты по получению услуги, в качестве значимых при оценке качества предоставленной услуги были обозначены параметры услуги, недостатки которых описаны выше (за исключением не выполнения требований к оформлению).

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить, что в отдельных регионах работа с гражданами на личных приемах налажена таким образом, что вызывает только позитивную реакцию граждан качеством оказания услуги. Однако вывить зависимость разницы в особенностях региональных подходов к оказанию услуги не удалось.

2.2.5. Организация и осуществление государственного земельного контроля

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю (утвержденного Приказом Минюста РФ от 27.12.2007 г. № 254).

Было проведено два эксперимента по получению государственной услуги в одном субъекте РФ; оба эксперимента привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали гражданин и общественное объединение.

Эксперименты были проведены путем подачи письменного заявления на приеме в уполномоченном ОИВ, охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Результаты закупки указали на ненадлежащее выполнение уполномоченным ОИВ положений административного регламента как в части информирования об этой услуге и порядке ее оказания, так и части осуществления собственно услуги.

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: отсутствие информационного стенда в ОИВ, неудобное для восприятия получателями услуги информационных табличек на дверях кабинетов.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении и фактическая трудность для получателей добраться собственно до помещения, где располагается ОИВ (8-й этаж в многоэтажном здании).

3. Были пропущены существенные этапы исполнения услуги (ответ не был получен).

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить вежливое поведение сотрудников в ходе принятия на личном приеме жалобы.

2.2.6. Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по ведению государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства (утвержденного Приказом Минэкономразвития РФ от 14.11.2006 г. № 376).

Было проведено два эксперимента по получению государственной услуги в двух субъектах РФ: два эксперимента привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Закупка осуществлялась с целью проверки порядка предоставления консультаций о получении данной государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические и юридические лица. Эксперименты проводились без посещения ОИВ (по телефону).

Эксперименты проводились на территории регионов, на которые действие данного регламента в настоящее время не распространяется (в Белгородской области — с 2009 г., в Волгоградской области — с 2010 г.).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки получить консультацию о порядке получения государственной услуги не удалось. Ответы, которые были получены в порядке устной консультации, не соответствовали положению регламента об общедоступности информации, содержащейся в банке данных. В одном случае полученный ответ содержал ограничения по субъектам получения запрашиваемой информации без указания на законодательство, которое ограничивает ее предоставление; а в другом случае — ограничения территории, в отношении которой может быть предоставлена информации, также без указания на законодательство: «только план землеустройства на участки, непосредственно примыкающие к Вашему участку».

Было выявлено также несоблюдение требований к информированию: сотрудник, предоставляющий консультацию по телефону, не представился (ФИО, должность).

2.2.7. Организация проведения государственной кадастровой оценки земель

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по организации проведения кадастравой оценки земель (утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 28.06.2007 г. № 215).

Было проведено два эксперимента по получению государственной услуги в двух субъектах РФ. Проведенные эксперименты привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты проводились без посещения ОИВ и были направлены на исследования качества предоставления консультаций по порядку оказания данной услуги.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось установить незначительное нарушение в порядке оказания государственной услуги, соответствующей требованиям административного регламента.

Были выявлены расхождения с требованиями регламента по несоблюдению требований к информированию: сотрудник, предоставляющий консультацию по телефону, не представился.

2.3. Административный регламент Министерства иностранных дел Российской Федерации

2.3.1. Предоставление государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по предоставлению Министерством иностранных дел Российской Федерации государственной услуги по даче

разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц по организации и ведению адресно-справочной работы (утвержденного Приказом МИД России от 1.11.2007 г. № 18399).

Было проведено пять экспериментов по получению государственной услуги в пяти субъектах РФ. Три эксперимента закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), два других позволили получить информацию об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

В процессе экспериментов были направлены письменные запросы, а также апробированы отдельные этапы получения услуги: информация о порядке предоставления услуги получена по телефону (п. 2.3.4. регламента), протестирована работа интернет-сайта (п. 2.3.3. регламента). Субъектами закупки выступили физические лица.

Один из ответов содержал прямую ссылку на порядок исполнения административного регламента МИД России по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права, с такой отсылкой Представительство МИД России в Йошкар-Оле перенаправило запрос в Правовой департамент МИД России в течение пяти дней после получения запроса. Однако в предусмотренный регламентом 30-дневный срок ответ на запрос получен не был.

Мониторинг интернет-сайта МИД выявил, что на сайте размещена вся предусмотренная регламентом информация, материалы актуальны и оперативно обновляются. В качестве недостатка сайта были отмечены сложная структура и трудности нахождения административного регламента, а также иной информации об оказываемых услугах. Предоставление информации по телефону было удовлетворительным, за исключением того обстоятельства, что сотрудник МИД не представился, когда снял трубку.

В процессе экспериментов было зафиксировано такое расхождение с требованиями регламента, как несоблюдение сроков предоставления ответа.

Как положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, можно отметить: 1) информированность сотрудников МИД России об административном регламенте и его содержании, 2) соответствие информации на веб-сайте всем требованиям административного регламента, 3) ясное и четкое предоставление информации по телефону и вежливость сотрудников.

2.4. Административные регламенты Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации

2.4.1. Осуществление информирования о положении на рынке труда в субъекте РФ

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 13.06.2007 г. № 415).

Было проведено 13 экспериментов по получению государственной услуги в 12 субъектах РФ, из этих 13 полных закупок результат в виде информации о положении на рынке труда в субъекте РФ был получен исследователями лишь в четырех случаях.

Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 22.3. административного регламента) и анализа информационных стендов на месте получения услуги (п. 23 регламента). Дополнительно в одном регионе тестировался интернет-сайт.

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги (п. 39—42 административного регламента).

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительным нарушением в одном случае (Государственное учреждение «Центр занятости населения города Петрозаводска»).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: были выявлены сложности с получением контактной информации государственных учреждений центров занятости населения; при ответах на телефонные звонки сотрудники центров занятости представились по форме лишь в двух случаях из 13; на все семь вопросов субъектов закупки о порядке предоставления государственной услуги смогли ответить в двух учреждениях; почти в половине случаев было зафиксировано расхождение информации, полученной при консультации по телефону, с тем, что пришлось делать субъектам закупки на практике; в нескольких случаях субъекты закупок фиксировали хамское общение сотрудников государственных учреждений; в восьми случаях отсутствовала информация, обязательная к размещению на информационных стендах в помещениях центров занятости; на обследованных интернет-сайтах основной массив информации присутствовал.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: самым распространенным нарушением требований к оборудованию мест предоставления государственной услуги (п. 39 регламента) оказалось отсутствие пандусов и расширенных проходов, позволяющих обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов, включая инвалидов, использующих кресла-коляски на входе и выходе из помещений (отсутствовали в восьми учреждениях из 12); работающий гардероб (п. 41 регламента) был зафиксирован только в Биробиджане.

3. Неинформированность сотрудников центров занятости о требованиях, содержащихся в административном регламенте: особенно это касается условий и категорий лиц, являющихся получателями услуги; было зафиксировано несколько отказов в предоставлении государственной услуги на том основании, что сотрудники центров занятости не знали, вправе ли они предоставлять информацию, что является грубым нарушением п. 6 и 9 административного регламента; в двух учреждениях требовали с субъектов закупки объяснения причин их запросов на данную услугу.

4. Полученные ответы от центров занятости не всегда соответствовали требованиям оформления перечня необходимых документов: при получении услуги, субъекты закупок заполняли заявление лишь в четырех учреждениях из 12.

5. Были пропущены существенные этапы исполнения государственной услуги в части предоставления информации: несколько ответов было получено в устной форме; из них часть сведений устарели.

6. Обнаружен существенный региональный разброс выполнения требований регламента по стандарту и точности предоставления государственной услуги.

Были зафиксированы и другие незначительные нарушения. В одном из центров занятости были обнаружена нелогичность в организации деятельности по предоставлению услуги: человека несколько раз перенаправляли с этажа на этаж по разным кабинетам, в итоге было заявлено, что такую информацию они не имеют право давать без разрешения директора центра занятости.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением центра занятости затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги не оборудованы пандусами и иными специальными сервисами. Также данная услуга может быть затруднена для лиц, не владеющих русским языком, поскольку заявление на получение услуги должно заполняться заявителем на русском языке от руки.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить четкое соблюдение сроков предоставления государственной услуги во всех 12 учреждениях. Также была обнаружена готовность в центре занятости населения г. Петрозаводска, предоставить информацию в электронном виде по e-mail субъекта закупки, что и было совершено. В Чебоксарах, помимо запрашиваемой информации, получателя услуги снабдили раздаточными материалами, а также подсказали адреса дополнительных источников информации.

Кейс 15/415 Минздравсоцразвития 61
Получение государственной услуги по информированию на рынке труда в субъекте РФ

Центр занятости населения г. Таганрога Ростовской области
г. Таганрог
4 августа 2008 г.

Административный регламент предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации (утвержден Приказом Минздравсоцразвития России от 13.16.2007 г. № 415)

Студентке ЮФУ (Южного федерального университета) А. задали реферат по экономике. Преподаватели порекомендовали пойти ей в Центр занятости населения г. Таганрога за информацией о положении на рынке труда. Она так и поступила.

Студентка А. позвонила в телефонную справочную, чтобы узнать номер учреждения. В справочной службе дали номер телефона (38-23-35), А. набрала этот номер, но никто не поднял трубку. Подумав, что по этому номеру никого нет, студентка снова обратилась за помощью в телефонную справочную. Тогда ей дали другой телефон (33-35-75).

А. позвонила по этому номеру, ответившая сотрудница не представилась, спросила имя звонившей, и, узнав суть вопроса, предложила позвонить по другому номеру (31-85-08), после чего повесила трубку.

Но этот телефон оказался номером факса, на котором никто не отвечал. Студентка снова позвонила по первому телефону (33-35-75).

Сотрудница, выслушав ее, направила на другой телефон (32-30-08), по которому могли дать А. ответ, по этому номеру также никто не ответил.

Наконец-то, через телефонный справочник г. Таганрога А. нашла нужный телефон (33-75-32) Центра занятости населения. На втором гудке подняли трубку, сотрудница назвала учреждение.

Она разговаривала довольно грубо, сообщила, что по телефону сведения, интересующие А., дать не может, и предложила прийти в учреждение лично: «Берите с собой паспорт, документ об образовании, а если учитесь, то справку с места учебы и приходите сюда». После чего сотрудница повесила трубку.

У А. возникло неприятное ощущение от такого разговора и отрицательное мнение о Центре занятости населения г. Таганрога.

По регламенту такое поведение сотрудников вообще недопустимо. В п. 22.3. говорится, что «при ответах на телефонные звонки и устные обращения работники органов и учреждений, участвующих в предоставлении государственной услуги, подробно и в вежливой форме информируют обратившихся по интересующим их вопросам» (в действительности все в точности наоборот). «Ответ на телефонный звонок должен содержать информацию о наименовании органа или учреждения, в который позвонил получатель государственной услуги (в данном случае это была студентка А.), фамилии, имени, отчестве и должности работника, принявшего телефонный звонок. Время разговора не должно превышать 10 минут».

А что касается конфиденциальности, то работница перепутала с п. 45 регламента, в котором подразумевается только та информация, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации или составляет коммерческую, служебную или иную тайну, охраняемую в соответствии с законодательством Российской Федерации. А в случае с А. речь шла о п. 6., в котором сказано, что «информация о положении на рынке труда является общедоступной, предоставляется и распространяется свободно» и основания для отказа отсутствуют.

Из телефонного разговора А. не поняла ничего, поэтому решила лично пойти в Центр занятости и взять сведения о рынке труда. Как выяснилось, добираться от остановки автобуса до учреждения недолго: если знать дорогу путь займет 7—10 минут, если — нет, то около 15—20 минут с учетом того, что указателей нет.

У входа в Центр имелась небольшая автопарковка. На крыльце — высокие ступени без пандуса; вывеска при входе в здание и график работы. Сам Центр занятости населения представляет собой трехэтажное здание. Когда А. зашла в него, то ее поразила обстановка. Имелись новые мягкие сиденья для посетителей, кондиционер (только на первом этаже) в комнате для ожидания приема, электронное табло для организации очереди. Посетителей было немного, сидений хватало для всех, еще оставались пус-

тые места. Охранник в дальнем углу, который оборудовали специально для него, следил за монитором. Рядом находилась справочная, кроме того, на специальных досках объявлений висела вся нужная информация. Возле лестницы на другие этажи здания располагался небольшой сад с приглушенным фиолетовым светом. На каждом этаже стоял электронный терминал, по которому можно было посмотреть не только вакансии, но и сами законы, в том числе регламенты. На дверях имелись таблички с информацией о должностях и фамилиях сотрудников, но с реальным расположением работников информация не совпадала.

В кабинете № 14 на втором этаже, где согласно информационной справке предоставляется услуга по информированию о положении на рынке труда, у А. спросили, кто она такая и зачем ей понадобилась информация о положении на рынке труда за последний месяц. А. сообщила, что информация необходима ей для написания реферата. Сотрудница рассказала А., что она может дать информацию только с разрешения директора центра. Чтобы получить разрешение, нужно пойти на личный прием к директору, предварительно записавшись.

А. удалось попасть только в кабинет заместителя директора, откуда ее отправили обратно в кабинет № 14. Из кабинета № 14 ее вновь отправили в кабинет директора, где находился его заместитель. Заместитель сообщил (предварительно осведомившись, кто такая А.), что без разрешения директора информацию предоставить не может. Директора на рабочем месте не было, когда она появится неизвестно. А. попросили подождать.

По регламенту студентке должны были еще в кабинете № 14 дать заявление-анкету и по ней выдать интересующие ее сведения, а не выдумывать историю с разрешением директора. А. вышла в коридор и стала ждать.

В итоге студентка, не дождавшись директора, так и ушла домой ни с чем. А реферат она все же написала. Информацию (хоть и не свежую, за предыдущие полгода) нашла на сайте таганрогского Центра занятости, которая была размещена там для всеобщего доступа.

По регламенту Центр занятости должен был обеспечить свободный доступ к информации о положении на рынке труда за последний месяц; предоставить заявление-анкету (а не говорить, что мы ее не разработали или ее у нас нет); а еще в п. 22.5. говорится, что работники органов и учреждений, участвующих в предоставлении государственной услуги, информируют получателей государственной услуги о порядке заполнения реквизитов заявления-анкеты на предоставление государственной услуги. Указанная информация может быть предоставлена при личном или письменном обращении получателя государственной услуги.

Директор должен был осуществить контроль за предоставлением государственной услуги путем проведения им или его заместителем проверок соблюдения и исполнения работником регламента. Еще работники не имели права требовать от А. предварительную согласованность с директором, так как по регламенту (п. 29) государственная услуга предоставляется получателю государственной услуги в день обращения без предварительной записи.

2.4.2. Осуществление контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.12.2006 г. № 905).

Было проведено три эксперимента в трех субъектах РФ: Ивановской, Московской областях и Саратове. Субъектами закупки выступали физические лица. В ходе «контрольной закупки» выявлялся порядок исполнения функций по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи.

● Применялся способ информационного запроса: жалоба пострадавшего от оказания некачественной медпомощи.

● Оценивалось качество помещений территориальных управлений Росздравнадзора.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. В одном случае (Московская область) звонили на горячую линию федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. При этом вся процедура дозвона до нужного специалиста заняла 30 минут, что не может считаться приемлемым показателем. При этом ни один из ответивших на звонок не представился.

2. В Московской области, сотрудник консультировавший по телефону не смог ответить на все вопросы субъекта закупки.

3. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: в Саратове помещения не оборудованы пандусами, обеспечивающими беспрепятственное передвижение и разворот инвалидных колясок; отсутствует туалет и гардероб для посетителей.

4. При личном обращении субъектов закупок было зафиксировано, что у сотрудников отсутствовали личные информационные таблички (бейджи).

2.4.3. Осуществление контроля за порядком производства медицинской экспертизы

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.12.2006 г. № 900).

Было проведено три эксперимента в двух субъектах РФ. Субъектами закупки выступали физические лица. В процессе «контрольной закупки» выявлен порядок осуществления функций по контролю за качеством проведения медико-социальной экспертизы, а также обжаловано бездействие Территориального органа Федеральной службы в сфере здравоохранения и социального развития по Забайкальскому краю.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

- Проверялся способ информационного запроса, в частности запрашивалась информация об организациях, имеющих лицензии на один из видов медицинской экспертизы, а также оценивалось качество электронных представительств Росздравнадзора в сети Интернет.
- Оценивалось качество помещений территориальных управлений Росздравнадзора.
- Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и сотрудников госучреждений, а также порядок подачи жалоб.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. При оценке официального сайта www.roszdravnadzor.ru были зафиксированы сложности в поиске необходимой информации; не был предоставлен ответ при обращении с жалобой по обычной и электронной почте.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: в обоих субъектах территориальные управления Росздравнадзора не оборудованы пандусами, обеспечивающими беспрепятственное передвижение и разворот инвалидных колясок; в Управлении в Саратове отсутствует туалет для посетителей; повсеместно отсутствуют электронные системы управления очередью.

3. При личном обращении субъектов закупок в территориальные управления Росздравнадзора отмечено, что у сотрудников отсутствовали бейджи.

4. При получении ответа по почте (в Чите) был превышен лимит по срокам, предусмотренным административным регламентом, на 6 дней.

5. Поданная жалоба на бездействия территориального органа Федеральной службы в сфере здравоохранения и социального развития по Забайкальскому краю в связи с осуществлением контроля за порядком производства судебно-медицинской экспертизы осталась без ответа.

2.4.4. Осуществление содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников (утвержденный Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 3.07.2006 г. № 513).

Было проведено 34 эксперимента по получению государственной услуги в 15 субъектах РФ. Субъектами закупки выступали как физические лица в качестве соискателей, так и юридические лица в качестве работодателей. Число анонимных закупок, совершенных от лица работодателей, составило — 14 штук, от лица соискателей — 20 штук.

Было осуществлено 33 полных закупки и одна частичная (совершение запроса о порядке информирования о государственной) — в Абакане.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 13.3. регламента) и анализа информационных стендов на месте получения услуги (п. 14 регламента).

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги (п. 42—46 регламента).

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия юридических и частных лиц и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Серьезных расхождений в предоставлении услуги соискателям или работодателям выявлено не было. Зафиксированные проблемы касались как тех, так и других в равной мере.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: были выявлены сложности с получением контактной информации государственных учреждений центров занятости населения; при ответах на телефонные звонки сотрудники центров занятости представились по форме лишь в пяти случаях из 34; в ряде случаев сотрудники центров занятости не смогли ответить на вопросы о порядке предоставления государственной услуги, в частности в Чебоксарах респондент зафиксировал некомпетентность сотрудника, назвавшего неполный перечень необходимых документов; почти в половине случаев было зафиксировано расхождение информации, полученной при консультации по телефону, с тем, что пришлось делать субъектам закупки на практике; в Казани было зафиксировано хамское общение сотрудников государственного учреждения; во многих случаях отсутствовала информация, обязательная к размещению на информационных стендах в помещениях центров занятости.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: самым распространенным нарушением требований к оборудованию мест предоставления государственной услуги (п. 42 регламента) оказалось отсутствие пандусов и расширенных проходов, позволяющих обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов, включая инвалидные кресла-коляски, на входе и выходе из помещений (наличие пандусов было зафиксировано респондентами лишь в пяти случаях); работающий гардероб (п. 45 регламента) был зафиксирован в четырех случаях, доступный туалет — в 11 (в Омске туалет на кодовом замке (!) только для сотрудников).

3. Неинформированность сотрудников центров занятости о требованиях, содержащихся в административном регламенте: особенно это касается условий и категорий лиц — получателей услуги; было зафиксировано несколько отказов в предоставлении государственной услуги на том основании, что сотрудники центров занятости не знали, вправе ли они предоставлять информацию, что является грубым нарушением п. 6 и 9 административного регламента; в двух учреждениях требовали с субъектов закупки объяснения причин их запросов на данную услугу.

4. Полученные ответы от центров занятости не всегда соответствовали требованиям оформления перечня необходимых документов: в Казани сотрудники центра отказывались принять заявление и вы-

дать мотивированный отказ, как отметил респондент, сложилось впечатление, что «*сотрудники центра руководствуются не требованиями регламента, а сложившейся практикой*». В Краснодаре не предоставили выписку работодателю, поскольку «*специалист центра занятости сослался на большую загруженность в связи с отпуском ведущих специалистов*».

5. Были пропущены существенные этапы исполнения государственной услуги в части предоставления информации: в Таганроге персонал даже не спросил никаких документов с работодателя.

6. Все вышеозначенное свидетельствует о существенном региональном разбросе выполнения требований регламента по стандарту и точности предоставления государственной услуги.

Были зафиксированы и другие незначительные нарушения. В одном из центров занятости были обнаружена нелогичность в организации деятельности по предоставлению услуги: в Таганроге таблички на кабинетах не соответствуют фактическому размещению сотрудников, что вызывает большую путаницу. В Чите респонденты жаловались на плохую освещенность в коридоре возле информационных стендов, что делает их малопригодными для чтения, особенно среди слабовидящих людей. В Казани у сотрудников отсутствуют нагрудные бейджи.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением центра занятости затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги в большинстве случаев не оборудованы пандусами и иными специальными сервисами.

Вопиющим расхождением с текстом регламента можно считать анонимную закупку в Перми, когда исследователь простоял в очереди 3 часа, в то время как пункт 30 регламента устанавливает, что «*время ожидания в очереди для предоставления документов не должно превышать 30 минут*».

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, можно отметить повышенное внимание и вежливость персонала центра занятости в Йошкар-Оле, Таганроге, Петрозаводске, зафиксированные как во время закупок в качестве работодателя, так и соискателя. В Чебоксарах во время консультирования по телефону сотрудники прямо ссылались на положения административного регламента.

Кейс 16/513 Минздравсоцразвития 16
Предоставление работодателю государственной услуги содействия в подборе необходимых работников

Центр занятости Московского района г. Казани

г. Казань

4—17 сентября 2008 г.

Административный регламент Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников (утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 3.07.2006 г. № 513)

4.09.2008 г. в 11:00 гражданин Н. обратился в Центр занятости Московского района г. Казани (ул. Гагарина, д. 46) для получения государственной услуги предоставления работодателю содействия в подборе необходимых работников.

Вестибюль помещения Центра изобилует различной информацией о вакансиях и различных вопросах, касающихся взаимоотношений работодатель—работник, на бумажных носителях, в терминале, на экране монитора. На фасаде здания есть электронная бегущая строка об имеющихся вакансиях.

С подготовленным заранее соответствующим заявлением и необходимыми приложениями к нему гражданин Н. обратился к специалисту по работе с работодателями Бикмуллиной В.Н. Она посмотрела документы и, уточнив, что организация, обратившаяся за предоставлением услуги, зарегистрирована в Приволжском районе г. Казани, отказала в приеме заявления, рекомендовав обратиться в Центр занятости Приволжского района. Специалист мотивировала свой отказ тем, что они работают только с организациями, зарегистрированными в Московском районе, или с организациями, имеющими рабочие места на территории Московского района. Гражданин Н. попросил дать письменный мотивированный отказ со ссылкой на нормативный документ. Специалист сказала, что документа у нее нет, и предложила пройти в кабинет начальника для решения возникшего вопроса.

Начальник Центра Бикчантаева Т.Г. поддержала своего специалиста и подтвердила, что они не могут принять заявление, поскольку организация гражданина Н. зарегистрирована в другом районе

города. Однако, внимательно прочитав в присутствии Н. соответствующий административный регламент, начальник согласилась, что в нем не прописан порядок, на котором она настаивает, но от своего решения не отказалась. На просьбу Н. дать ему письменный мотивированный ответ начальник пояснила, что сейчас этого она сделать не может, потому что ей необходимо посоветоваться с руководством городского Центра, которого на месте сейчас нет по каким-то причинам.

Гражданин Н. предложил принять у него заявление вместе с документами и в понедельник (8.09.2008 г.) дать письменный мотивированный ответ. С предложением работники Центра согласились. После этого специалист приняла заявление с необходимыми приложениями, поставив на втором экземпляре соответствующую отметку.

В 15:45 в офис организации позвонила начальник Центра и сообщила, что она была неправа, так как отказ в принятии заявления гражданина Н. незаконен. Дальнейшая работа по заявлению будет проводиться в соответствии с регламентом.

С 6.09.2008 г. в организацию стали звонить и приходить соискатели получения вакансии, направленные из Центров занятости населения различных районов г. Казани, что свидетельствовало о том, что информация о вакансии была распространена.

15.09.2008 г. Н. обратился в Центр занятости населения Московского района г. Казани для получения выписки получателей государственных услуг в сфере занятости населения (банка вакансий и работодателей), которая является результатом оказания услуги. Ведущий инспектор Галимова Д.Х. пояснила гражданину Н., что специалист сегодня отсутствует по уважительной причине, и рекомендовала прийти через один день.

17.09.2008 г. выписки из регистра по Московскому району г. Казани гражданином Н. была получена.

2.5. Административный регламент Федерального дорожного агентства

2.5.1. Предоставление государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федерального дорожного агентства по предоставлению государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения (утвержденного Приказом Минтранса России от 31.07.2007 г. № 107).

Было проведено 7 экспериментов по получению государственной услуги в пяти субъектах РФ. В двух экспериментах субъекты закупки совершали личные визиты в территориальные управления Росавтодора. В одном случае имела место полная закупка, в другом — частичная, обе производились физическими лицами. Конечный результат, под которым согласно п. 12 административного регламента подразумевается «*выдача заявителю извещения или обоснованный отказ*», был получен лишь в одном случае: в Чебоксарах — из-за отсутствия ПТС на автопоезд и накладной на груз, в Петрозаводске субъект закупки после полученных консультаций, не стал подавать заявление. В других пяти экспериментах были сделаны почтовые информационные запросы. Суть запроса сводилась к уточнению перечня необходимых документов для получения расчета платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения. Подпунктом «б» п. 6 административного регламента данный перечень отнесен к информации, которую должностные лица обязаны предоставлять.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

- Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 6 регламента) и анализа информационных стендов на месте получения услуги (п. 7 регламента).
- Оценивалось качество места предоставления государственной услуги (п. 7 регламента).
- Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и сотрудников Росавтодора.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

При осуществлении информационных запросов по почте, ответ был получен в двух случаях из пяти. Ни в одном из ответов субъект закупки не получил прямых ответов на свой запрос. Отвечающие делали отсылки на нормативные акты и рекомендовали обратиться в местные органы, уполномоченные Федеральным дорожным агентством. При этом в тексте регламента нигде не указывается, что сотрудники должны консультировать лишь тех получателей услуги, которые территориально расположены там же, что и ведомство. Таким образом, можно говорить о дискриминации в процессе информирования о предоставлении государственной услуги получателей услуги из других регионов.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: при ответах на телефонные звонки сотрудники Росавтодора называли только свои фамилии имена и отчества, не уточняя должности и названия государственного учреждения; в Управлении в Петрозаводске на информационном стенде был зафиксирован факт отсутствия части информации, обязательной для размещения.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: в обоих случаях не работал гардероб; в Чебоксарах число мест для сидения было явно несопоставимо с числом посетителей.

3. При личном взаимодействии с сотрудниками Росавтодора в Чебоксарах, последние со слов получателя услуги, сильно нервничали и даже не предложили присесть.

4. Были пропущены некоторые этапы исполнения государственной услуги: процесс взаимодействия больше протекал в устной неформальной форме.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования была выявлена в отношении межрегиональных запросов о порядке предоставления государственной услуги. Кроме того, гипотетически услуга с посещением учреждений Росавтодора затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Сами субъекты закупок оценили услугу, как сложную, требующую многих согласований. В частности, именно по этой причине исследователь в Петрозаводске не стал подавать заявление: «нужно найти фирму, занимающуюся автоперевозками, договориться с ними о типе транспорта, по намеченному маршруту пришлось бы получать пять согласований».

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить подробное и обстоятельное консультирование получателя услуги сотрудником Росавтодора в Петрозаводске, выходящее за рамки обычных должностных обязанностей.

2.6. Административный регламент Федерального агентства по недропользованию

2.6.1. Ведение государственного учета и обеспечение 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

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» было проверено внедрение административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по ведению государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, представленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами (утвержденного Приказом МПР РФ от 8.10.2007 г. № 261).

Было проведено четыре эксперимента по получению государственной услуги в четырех субъектах Российской Федерации (Омской и Мурманской областях, Краснодарском и Красноярском краях) из трех федеральных округов. Все эксперименты представляли собой частичную «контрольную закупку» по получению информации о перечне документов, необходимых для получения лицензии на пользование недрами.

Услуга немассовая, для юридических лиц, занимающихся добычей полезных ископаемых. Очевидно, что круг ее получателей неширок.

Субъектами закупки выступали физические лица, имеющие высшее образование, доступ к сети Интернет, активно использующие интернет-сервисы для работы. Таким образом, для них имело значение оперативное, дистанционное получение информации (оптимальный вариант — консультации по электронной почте). Запросы были направлены по электронной почте на электронные адреса территориальных управлений Федерального агентства по недропользованию.

Соответствие административному регламенту и нормативно-правовым актам большей юридической силы выявленных параметром взаимодействия граждан (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Выявлены ограничения в информационном обеспечении субъектов исполнения государственной функции:

В процессе всех четырех закупок услуга — информирование о перечне документов, необходимых для подачи заявления на выдачу лицензии пользования недрами — не была предоставлена. Субъекты закупки ожидали получения ответа на электронные запросы в течение 18 дней, однако ни один из них не был получен. Письма о том, что почтовый ящик ведомств неисправен или письмо по каким-то причинам не доставлено, субъекты закупки не получали. Кроме того, субъектам закупки пришлось предпринять дополнительные усилия для поиска электронных адресов территориальных управлений, поскольку они отсутствуют на сайте и в административном регламенте, хотя информирование посредством электронной почты предусмотрено.

Фактически доказано, что информирование об услугах посредством электронной почты не ведется.

Натурные наблюдения интернет-ресурса Федерального агентства показали, что несмотря на предписания административного регламента о размещении полного текста регламента на интернет-сайте ведомства, там размещены только проекты административных регламентов (в том числе того, который проверялся методом «контрольной закупки»), текстов утвержденных регламентов нет. На сайте агентства не размещены:

- извлечения из законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие деятельность по исполнению государственной функции, схема размещения специалистов, таблица сроков исполнения функции в целом и максимальных сроков выполнения отдельных административных процедур;
- порядок обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц, исполняющих государственную функцию.

Неисполнение положения об информировании по электронной почте и отсутствие на сайте вышеперечисленной информации является существенным ограничением в информировании субъектов исполнения государственной функции.

В остальном информация, предоставляемая через сайт Федерального агентства по недропользованию, соответствует требованиям административного регламента. На сайте имеются координаты как федерального его подразделения, так и территориальных органов, указаны также часы работы агентства, графики приема его специалистов.

2.7. Административный регламент Федеральной службы судебных приставов

2.7.1. Исполнение государственной функции по организации розыска должника-организации и имущества должника

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по исполнению государственной функции по организации розыска должника-организации и имущества должника (утвержденного Приказом Минюста России от 21.09.2007 г. № 192).

Было проведено 11 экспериментов по получению государственной услуги в семи субъектах РФ: г. Санкт-Петербурге, Республике Чувашия, Татарстане, Хакасии, Саратовской и Московской областях,

Хабаровском крае. Два эксперимента закончились получением результата услуги в целом (полная закупка): получены окончательные решения о нахождении имущества и о прекращении розыскного дела. Девять экспериментов (частичные закупки) позволяют оценить доступ к информации, а также этап подачи документов для организации розыска. Во всех экспериментах исследователи дали оценку доступности информирования о данной услуге.

Субъектами закупки выступали физические лица (представители) и юридические лица (3) (представители).

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента (с незначительными отклонениями) в двух экспериментах (Саратовская область и Чувашия), в одном случае (Татарстан) постановление о розыске (часть исследуемой процедуры) было вынесено в соответствии с требованиями административного регламента.

Однако следует отметить, что у всех исследователей имеется опыт работы с данной службой (навыки, знания, практика): бывший работник этой службы; юристы, часто взаимодействующие с этой службой и имеющие не только опыт и знания, но и «личные отношения» (далее по тексту — искушенные исследователи).

В остальных закупках исследователи сталкивались с административным регламентом, как правило, впервые (далее по тексту — не искушенные исследователи).

Были выявлены следующие факты, характеризующие исполнение (отклонение) ОИВ АР:

1. Информирование. Данный административный регламент не содержит требований по порядку информирования физических и юридических лиц о данной государственной услуге. Однако все же здесь следует дать оценку некоторым особенностям. Проблем с получением информации не возникло лишь у искушенных исследователей (они знали, что спрашивать и имели представление о данной функции). Неискушенные исследователи лишь в одном случае получили информацию, попробовали получить письменную консультацию (запрос направлен, но ответа пока нет). Во всех остальных случаях исчерпывающую информацию о функции получить по телефону либо на сайте невозможно, фактически все сводится к ответу о необходимости подойти в учреждении. При личном обращении специалисты перед ответом на вопросы просят уточнить, по какому именно исполнительному производству обратились заявители, и готовы ответить на вопросы только в рамках конкретного дела. В ряде случаев (Московская область и Санкт-Петербург) связаться с судебными приставами и получить ответы, в том числе и по конкретным исполнительным производствам было затруднительно (избегают разговоров, перенаправляют к другим сотрудникам). Анализ сайта показал, что на нем присутствует не вся необходимая информация, и сам сайт организован крайне неудобно. Чтобы найти нужные сведения необходимо иметь хорошие навыки работы с Интернетом. Например, в разделе «территориальные органы» размещены результаты проверок территориальных органов, а не информация о местонахождении территориальных органов ФССП. В разделе «О службе» находится информация о структуре службы и снова нет никакой информации о местонахождении службы и ее территориальных органов. И только в разделе «Контакты» есть информация о телефонах и интернет-адресах территориальных органов. При этом телефоны и адреса служб размещены в разных файлах, что тоже создает неудобства для получателей услуг. Более информативны сайты территориальных органов. На них можно найти информацию не только о порядке работы ФССП, но и советы по заполнению документов, интерактивные квитанции для оплаты пошлин, перечни арестованного имущества, перечни организаций-должников, списки автомобилей, находящихся в розыске, и другую полезную информацию. Подробное описание исследования сайтов содержится в кейсе 19/192 ФСПП-77.

2. Соблюдение требований к документам и срокам. Все искушенные исследователи получили результат в кратчайшие сроки, здесь следует отметить, что административный регламент устанавливает дату направления тех или иных документов, но не дату вручения.

Искушенные исследователи отметили, что у обычных взыскателей могут возникнуть проблемы с инициированием розыска должника и имущества. Связано это не с административным регламентом, а с законом, по которому розыск является лишь составной частью исполнительного производства

и инициируется, как правило, взыскателем. Три закупки, выполненные неискушенными исследователями, подтвердили это. Фактически они воспринимают и считают достаточным подачу самого заявления о возбуждении исполнительного производства с исполнительным листом. По их мнению, достаточно и этого заявления, а розыск — это обязанность приставов, не требующая дополнительного волеизъявления взыскателя. Двое из искушенных исследователей отметили, что такое смешение «понятий» вполне обоснованно: фактически первоначальные действия пристава после возбуждения производства идентичны действиям пристава-розыскника после возбуждения розыскного дела (те же запросы, те же действия, в те же органы, только подписаны иным лицом). По их мнению, необходимо изменить само законодательство в этой части либо необходимо обязательное разъяснение процедуры розыска взыскателям, либо установление розыска как обязательной части исполнительного производства, вне зависимости от волеизъявления взыскателя (один из искушенных исследователей привел сравнение с уголовным процессом — потерпевший не обязан отдельно писать заявление о розыске обвиняемого, это делают сами ОИВ в обязательном порядке и уведомляют об этом потерпевшего).

Искушенные исследователи отметили, что непонятно кем и на каком основании определяется размер расходов, которые авансируются взыскателем, не прописана процедура внесения этих денег, что создает почву для субъективных решений и коррупции со стороны приставов.

Также исследователями отмечено, что административный регламент предусматривает лишь направление тех или иных документов взыскателям, но в то же время нет гарантии их вручения, например, в отдельных административных регламентах прямо указывается на способ отправки документов взыскателю, позволяющий удостовериться в получении (направить заказным письмом с уведомлением либо вручить лично под расписку).

Кейс 17/192 ФССП 77
Организация розыска должника и имущества должника-организации

Первый межрайонный отдел судебных приставов Службы судебных приставов по ЦАО Москвы
г. Москва
февраль 2007 г. — октябрь 2008 г.

Административный регламент по исполнению государственной функции по организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации) (утвержден Приказом Минюста от 21.09.2007 г. № 192; изменения внесены Приказом Минюста РФ от 08.07.2008 г. № 139)

Организация по решению Арбитражного суда г. Москвы от 26.07.2007 г. должна получить с другой организации деньги в размере 279 030 рублей. Для этого был получен исполнительный лист и передан в службу судебных приставов ЦАО г. Москвы (по месту регистрации должника). Постановлением судебного пристава-исполнителя от 12.02.2007 г. было возбуждено исполнительное производство. Далее пристав сходил в офис компании должника и узнал, что компания перерегистрировалась, в результате все действия прекратились.

После многочисленных просьб со стороны организации-кредитора судебный пристав 21.01.2008 г. наложил арест на денежные средства должника на сумму исковых требований и исполнительского сбора. К этому моменту на счетах должника денег не было. Организация-кредитор самостоятельно за свой счет выполнила мероприятия по розыску должника и получила в апреле 2008 г. выписку из ЕГРЮЛ о месте регистрации должника. Оказалось, что он теперь зарегистрирован в Удмуртии. Организация обратилась к приставу с требованием направить исполнительный лист по месту нахождения должника или возвратить его кредитору.

Далее пристав вообще прекратил общаться с кредитором. По телефону не отвечал, во время личных визитов оказывалось, что пристав, который ведет дело, или в отпуске, или уволился или болеет. После неоднократных визитов выяснилось, что пристав потерял исполнительный лист.

15.05.2008 г. кредитор обратился с заявлением, в котором просил сообщить о результатах исполнительного производства и при невозможности взыскания возвратить исполнительный лист. Никакого ответа на заявление не было получено.

Через месяц, 16.06.2008 г., на личном приеме пристав Тартынов В.С. сообщил представителю кредитора, что ему некогда заниматься рассмотрением заявления, попросил подождать 5—10 минут, отсутствовал 30 минут, затем предложил приехать в следующий приемный день.

19.06.2008 г. организация вновь обратилась к приставу и вновь получила ответ, что ему некогда этим заниматься. В этот же день было подано письменное заявление о возврате исполнительного листа и письменная жалоба начальнику отдела на действия пристава.

Через два дня была выдана справка об утере исполнительного листа. На основании этой справки пришлось обращаться в Арбитражный суд г. Москвы для получения дубликата исполнительного листа. Дубликат выдадут 9 октября 2008 г. и розыскные мероприятия теперь будут проходить в Ижевске (Удмуртия).

Таким образом, из-за бездействия пристава организация почти 2 (!) года не может получить деньги по судебному решению.

Ни один пункт регламента не был выполнен!!! Каждое действие совершалось приставами ТОЛЬКО после неоднократных визитов, ожиданий в очереди или жалоб. Разговор ведется на повышенных тонах.

В офисе службы нет сотрудника, у которого можно было бы получить справку (информацию о том, куда обратиться). Вся информация находится в печатном виде на стенах. Очень сложно найти нужный адрес и нужного пристава.

Кейс 18/192 ФССП 77 02
Организация розыска должника и имущества должника-организации

Федеральная служба судебных приставов
г. Москва
сентябрь 2008 г.

Административный регламент по исполнению государственной функции по организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации) (утвержден Приказом Минюста от 21.09.2007 г. № 192; изменения внесены Приказом Минюста РФ от 8.07.2008 г. № 139)

Гражданкой К. был проведен поиск информации о функции на сайте ФССП и ее территориальных органов. Сам сайт удалось найти довольно легко. В любом поисковике сайт определяется по ключевым словам «Федеральная служба судебных приставов».

Сайт Федеральной службы содержит много информации, но она плохо структурирована. Чтобы найти нужные сведения, надо сильно постараться. Например, в разделе «Структура ФССП» есть схема внутренней организации службы, но нет контактных данных о территориальных органах. В разделе «Территориальные органы» есть информация о проверках территориальных органов, но нет их контактных данных. Контакты обнаружились лишь в разделе «Контакты». При этом телефоны и адреса разнесены по отдельным файлам. Кроме того, отдельные разделы (например, «Повышение правовой грамотности», «Жалобы на неисполнение исполнительных производств») хотя и объединены общим названием «Особый контроль», вообще не работают.

Единых требований к оформлению сайтов у ФССП нет. Видимо, поэтому сайты территориальных органов более информативны. На этих сайтах размещена информация о сотрудниках, об истории службы, контактные данные, административные регламенты, в том числе и регламент по розыску должника, кроме того, есть образцы заявлений и других документов, которые необходимо заполнить при обращении в суд, разъясняются правила обращения. На многих сайтах территориальных органов помещены сведения о разыскиваемом имуществе, об организациях-должниках, об арестованных автомобилях. Это очень удобно.

К сожалению, управления территориальных органов, в которые непосредственно обращаются граждане, своих сайтов (как правило) не имеют. На сайтах территориальных органов есть информация о месте нахождения, руководителях и телефонах этих служб, но даже график их работы, как правило, отсутствует. Невозможно получить информацию и о том, как выглядит правильно оформленный исполнительный лист, к какому приставу надо обращаться с исполнительным листом. Предполагается, что на сайт заходят люди, которые всю предварительную информацию уже имеют.

Еще хотелось бы иметь возможность отслеживать через Интернет состояние исполнительного производства. Это вполне возможно сделать: «возбуждено исполнительное производство», «направлен запрос», «получен ответ», «завершено исполнительное производство» и т.п. Такая информация разгрузила бы приставов, так как взыскателям надо было бы приходить только в случае, если по делу происходят какие-либо подвижки, а не для того, чтобы узнать, «пришел ли ответ на запрос».

Кейс 19/192 ФССП 78
Розыск должника-организации

Управление ФССП по Красногвардейскому району г. Санкт-Петербурга
г. Санкт-Петербург
18—30 сентября 2008 г.

Административный регламент по исполнению государственной функции по организации розыска должника-организации и имущества должника (утвержден Приказом Минюста от 21.09.2007 г. № 192)

Юрист Н., представляющий интересы истца, подал 18.09.2008 г. в Управление ФССП по Красногвардейскому району документы о взыскании с ООО имущества согласно решению суда. 18.09.2008 г. заявление подано в службу судебных приставов, которые должны разослать сторонам в течение трех дней письма с разъяснениями, предупреждением об у/о. На текущий момент (30.09.2008 г.) не было получено писем из службы судебных приставов, не удалось даже узнать исполнителя (телефон не отвечает, в канцелярии отказываются говорить). Юрист два раза посетил службу, но безрезультатно. Это отклонение от норм административного регламента.

Кроме того, вопреки требованиям регламента, судебный пристав не разослал сторонам письма с предупреждением о том, что в семидневный срок задолженность может быть погашена добровольно.

2.8. Административный регламент Федеральной службы исполнения наказаний

2.8.1. Исполнение государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей (утвержденного Приказом Минюста РФ от 26.12.2006 г. № 383).

Было проведено пять экспериментов по получению государственной услуги в трех субъектах РФ: Забайкальском крае, Республике Татарстан, Республике Чувашия. Все эксперименты закончились получением результата услуги в целом (полная закупка) и привели к получению информации о соблюдении сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы административный регламент в части соблюдения сроков направления обращений осужденных и получения последними ответов на свои обращения. В одном случае исследовалось соблюдение требований административного регламента об информированности осужденных о порядке переписки, порядок приема письменных обращений.

Субъектами закупки выступали физические лица и общественные объединения: осужденные, отбывающие наказания в местах лишения свободы в различных видах исправительных учреждений.

Эксперимент проводили в части соблюдения прав осужденных на своевременную отправку корреспонденции и получение ответов из общественных объединений.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе «контрольной закупки» удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительными нарушениями в трех случаях (кроме Забайкальского края): соблюдение сроков отправки и вручения корреспонденции, соблюдение порядка приема обращений от осужденных в ОИВ.

Было выявлено следующее расхождение с требованиями регламента: предусмотренный административным регламентом трехдневный срок не был соблюден в случае, описанном в кейсе 21 388 ФСИН 75: обращение осужденного в общественную организацию было направлено спустя 7 дней после подачи осужденным, ответ общественной организации осужденному вручен спустя 5 дней после поступления в учреждение УИС.

В целом существенных нарушений административного регламента ОИВ в данных экспериментах, кроме одного региона, зафиксировано не было. В одном из регионов удалось проконтролировать и порядок приема обращений в учреждении: корреспонденция у осужденных ответственным лицом собирается ежедневно, имеется также ящик для обращений, которым могут воспользоваться осужденные.

Кейс 20/383 ФСИН 75
Соблюдение прав осужденных, содержащихся под стражей, на беспрепятственную переписку с общественными организациями и объединениями

Федеральное бюджетное учреждение Исправительная колония № 5 Управления Федеральной службы исполнения наказаний Минюста РФ по Забайкальскому краю

г. Чита

4—24 сентября 2008 г.

Административный регламент исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей (утвержден Приказом Минюста РФ от 26.12.2006 г. № 383)

Гражданин Н. на основании выданной доверенности оказывает юридическую помощь осужденному К., отбывающему наказание в ИК № 5.

На основании п. 18 административного регламента, осужденные имеют право вступать в переписку с общественными объединениями. Обращения осужденных «должны быть направлены по принадлежности администрацией места содержания под стражей, не позднее трех дней с момента их подачи». На основании п. 19 «Ответы по результатам рассмотрения обращений подозреваемых, обвиняемых или осужденных не позднее чем в трехдневный срок после поступления выдаются им под роспись».

4.09.2008 г. гражданин Н. на бланке Забайкальского правозащитного центра направил осужденному К. заказное письмо. Согласно почтовому уведомлению, письмо поступило в ИК № 5 12.09.2008 г. В своем ответе К. указал, что администрация колонии передала ему письмо 17.09.2008 г., т.е. с нарушением трехдневного срока. Письменный ответ К. датирован 17.09.2008 г., однако администрация колонии направила его в адрес общественной организации, согласно почтовому штемпелю на конверте, только 24.09.2008 г., т.е. с нарушением трехдневного срока.

2.9. Административный регламент Федерального агентства по надзору в сфере природопользования

2.9.1. Осуществление государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» контролировалось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (утвержденного Приказом МПР РФ от 3.12.2007 г. № 319).

Было проведено шесть экспериментов по получению государственной услуги в шести регионах РФ: пять из них — частичные закупки — касались получения информации об услуге. Ответ был получен только на одно из этих пяти обращения: одна полная закупка касалась инициирования проведения контроля за рациональным использованием и охраной недр. В результате этого эксперимента удалось получить информацию о проведенных региональным управлением Росприроднадзора контрольных мероприятиях.

В процессе закупок было использовано два способа отправки информации в органы исполнительной власти — факсимильная связь и электронная почта.

Субъектами закупки стали физические лица, получающие услугу впервые и потому объективно нуждающиеся в предоставлении информации о ней.

Функция немассовая, в качестве ее субъекта выступает довольно специфический круг лиц — пользователи недр. В связи с этим найти субъекта закупки, который мог бы описать процедуру прохождения государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр, не представилось возможным.

Соответствие административному регламенту и нормативно-правовым актам большей юридической силы выявленных параметром взаимодействия граждан (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки исполнения государственной функции о проведении государственного контроля за использованием и охраной недр удалось получить информацию о предыдущей проверке (Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю). Ответ был получен оперативно, в течение четырех дней. Он содержал обоснованный отказ в проведении проверки, с указанием даты проведения последнего контроля на предприятии, о котором был запрос.

В этом случае у получателя услуги претензий не возникло.

В процессе неполных закупок (о получении информации о порядке проведения государственного контроля за рациональным использованием и охраной недр), проведенных с помощью запросов по электронной почте, удалось получить ответ только из одного органа исполнительной власти (Управления Росприроднадзора по Тверской области). Это положительный пример взаимодействия с органами исполнительной власти, поскольку административный регламент, касающийся исполнения данной функции, вообще не имеет описания информирования граждан о процедуре функции.

Надо отметить, что пример иллюстрирует и расширение инструментов для взаимодействия с гражданами (в данном случае письмо, содержащее номер телефона сотрудника, ведущего консультации по интересующему вопросу, было направлено субъекту закупки по электронной почте).

Минимальный информационный пакет, который содержит административный регламент, — это отсылка к интернет-сайту Федерального агентства и его территориальных управлений (без указания адресов) и сообщение о том, что на сайте можно найти сведения о местонахождении, номерах телефонов для справок (консультаций), графике (режиме) работы Росприроднадзора и его территориальных органов.

Сайт Федерального агентства действительно содержит эти сведения. Сайтов региональных управлений, в которых проводились «контрольные закупки» (Пермский край, Тверская, Новгородская и Смоленская области, Санкт-Петербург, Костромская область), обнаружить не удалось.

В качестве рекомендации можно предложить внести в регламент специальный параграф, описывающий процедуру информирования субъектов исполнения государственной функции о процедуре проведения контроля с использованием различных форм, в том числе обращение по электронной почте, в письменном виде, по телефону, на личном приеме.

2.10. Административные регламенты Федеральной налоговой службы

2.10.1. Выдача федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по выдаче федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации (утвержденного Приказом Минфина РФ от 4.05.2008 г. № 50н).

С учетом актуальных ограничений предметом «контрольной закупки» было избрано получение информации о порядке исполнения услуги, а именно запрос информации для получения специальных марок для маркировки алкогольной продукции (п. 13, 14 регламента).

Было проведено семь экспериментов по проверке административной процедуры запроса информации о получении государственной услуги в семи субъектах РФ: пять экспериментов предусматривали запрос информации по электронной почте (запросы высланы 18.09.2008 г.), два — по телефону. Субъ-

ектами закупки выступали физические лица. По результатам пяти экспериментов (запрос по электронной почте) информация не была получена (на момент отчета заявителя 8.10.2008 г.), два эксперимента закончились предоставлением информации инспекцией ФНС.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе консультаций по телефону удалось получить информацию в соответствии с требованиями административного регламента с некоторыми нарушениями регламентов: в обоих случаях специалисты, сняв трубку, не представились, не назвали должность и наименование территориального налогового органа, а фамилию, имя, отчество (в другом случае — имя и отчество) назвали только по просьбе. При ответах на вопросы не был указан точный адрес территориального органа ФНС, не была предоставлена информация о сроках рассмотрения документов и выдачи марок.

Для характеристики результатов эксперимента важно отметить, что в отношении письменных запросов в административном регламенте указан срок ответа — 30 дней. Однако для субъектов закупки осталось неясным, относится ли это и к запросам по электронной почте, а также рассматриваются ли такие запросы. Следовательно, непредставление информации в случаях запроса по электронной почте формально не может рассматриваться нарушением регламента, однако очевидно, что отсутствие этого пункта идет вразрез с существующей практикой выполнения государственных функций, зафиксированной в других регламентах.

Для получения номера нужного специалиста потребовалось три звонка в одном случае и два — в другом. При обращении по телефону в обоих случаях не удалось дозвониться с первого раза (в одном случае три звонка, в другом — два). В одном случае общее время дозвона составляло 5 минут, в другом — 15. Таким образом, в целом услуга «консультация по телефону» доступна, но может потребовать некоторых временных затрат. В целом общение проходило в вежливой форме.

В одном из случаев (там, где указал обратившийся) из 14 заданных вопросов о порядке предоставления услуги ответили на 5 вопросов, остались без ответов вопросы о самой процедуре оформления документов (порядке, способе извещения о готовности). В результате необходимы дополнительные усилия и затраты времени по получению информацию о предоставлении услуги.

2.10.2. Бесплатное информирование налогоплательщиков о действующих налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения государственной функции по бесплатному информированию налогоплательщиков, о действующих налогах и сборах, законодательстве, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, а также представлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения (утвержденного Приказом Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н).

Было проведено 30 экспериментов по получению государственной услуги в 20 субъектах РФ. В ходе экспериментов проверялось исполнение следующих административных процедур: индивидуальное информирование налогоплательщиков на основании обращений в устной форме, индивидуальное информирование налогоплательщиков на основании обращений в письменной форме, публичное информирование налогоплательщиков, индивидуальное информирование налогоплательщиков о состоянии расчетов по налогам, пеням и штрафам (п. 9, 10, 11, 12, 14, 16 административного регламента), а также требований к местам исполнения государственных функций (п. 8). Шесть экспериментов предусматривали обращение по телефону и личное посещение территориального управления ФНС, один — личное посещение, 22 — письменный запрос, один — запрос по электронной почте. Услуга была получена в 21 случае, при этом в двух случаях обратившийся был не удовлетворен предоставленной информацией, в девяти случаях услуга получена не была.

Субъектами закупки выступали физические и юридические лица.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Без нарушения регламента была предоставлена информация в 15 случаях, в остальных — имелись нарушения.

При *информировании по телефону* нарушения регламента состояли в том, что должностные лица, как правило, не называли налоговый орган и не представлялись (иное — только в одном случае). В одном случае было отмечено, что дозвониться и получить консультацию в данной инспекции невозможно, так как необходимо личное посещение.

Во всех случаях *личного посещения* инспекций ФНС было выявлено неполное соответствие информации на стендах п. 78 регламента (часть информации отсутствовала). В одном случае при составлении письменного запроса в процессе личного посещения инспекции с заявителя потребовали внести информацию, не предусмотренную регламентом (паспортные данные). В этом же случае сотрудники подразделения, отвечающего за информирование налогоплательщиков (справочной службы) демонстрировали незнание полномочий разных отделов инспекции.

В семи случаях обратившемуся не был предоставлен ответ на *письменный запрос*. При этом в одном случае срок, предусмотренный регламентом для предоставления информации (30 календарных дней), не истек, во втором случае в получении услуги было отказано в связи с неправильным оформлением запроса (не было подписи заявителя). Таким образом, регламент был нарушен в пяти случаях. В одном случае в ответе на письменный запрос не была проставлена дата составления письма.

В случае *электронного запроса* проверить соблюдение регламента не удалось, так как не истек срок для предоставления ответа (запрос отправлен 07.10.2008 г.).

Дополнительно

Эксперименты показали, что сведения о телефонных номерах инспекций ФНС доступны (участники узнавали их на ведомственных сайтах), дозвониться по ним достаточно легко, кроме одного случая, когда обратившейся не удалось дозвониться. Однако вследствие того, что требования регламента к информированию по телефону допускают ответы разной степени полноты (представитель налогового органа должен предоставлять информацию в пределах своей компетенции), практически по любому вопросу обратившемуся могут предложить прийти за нужной информацией лично на прием.

В двух случаях при подаче письменного запроса предоставленный ответ не удовлетворил заявителей (ответ был дан не по существу).

В самом административном регламенте слишком мало требований к местам исполнения госфункций. Невозможно оценить соответствие, только на уровне «комфортно—некомфортно». Так, в разных инспекциях в Краснодаре обратившимися отмечены совершенно разные условия для посетителей (достаточно комфортные в одном случае, где оборудование помещения отвечает современным требованиям — пандусы, парковка, зал для ожидания, электронная очередь, кондиционеры, и «нечеловеческие условия» — в другом).

Стиль общения и доступность разъяснений представителей инспекций ФНС в основном оцениваются от 3 до 5 баллов по пятибалльной шкале. Однако во время одного из посещений обратившийся столкнулся с явным пренебрежением сотрудников инспекции к своим обязанностям: в соответствующем отделе отказались предоставить нужную информацию, потребовали письменный запрос (см. Кейс 1).

Посещение инспекций ФНС показало, что здания практически не приспособлены для посещения инвалидами: наличие пандусов отмечено только в одном случае, автопарковки — в одном, в ряде случаев прием ведется на втором этаже, при этом здание не оборудовано лифтами.

Кейс 21/9н ФНС 54
Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц

Налоговая служба по Калининскому району г. Новосибирска
г. Новосибирск
2 сентября 2008 г.

Административный регламент Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных актах, о действующих нормативных актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения (утвержден Приказом Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н)

Гражданка Х. собиралась приобрести небольшой участок земли. Она решила выяснить все о земельном налоге (как исчисляется налог, как и где его оплачивать, зависит ли налог от формы собственности). Для этого она пришла в налоговую службу Калининского района г. Новосибирска за устной консультацией.

Х. обратилась в отдел по работе с налогоплательщиками, в кабинет 109. Как выяснила Х., предварительно позвонив по телефону, специалисты именно этого отдела должны давать консультации по земельному налогу.

В кабинете для приема посетителей не было мест для ожидания. Дверь в кабинет была открыта, все сотрудники отсутствовали.

Когда Х. удалось найти сотрудников, они обратили на нее внимание только после того, как она два раза задала вопрос. Ответившая сотрудница разговаривала довольно грубо: «Что надо?», «Мы на такие вопросы не отвечаем (на просьбу разъяснить, как платится земельный налог). Идите в 309 кабинет, пишите заявление заместителю, и мы письменно будем отвечать».

Посещение службы испортило гражданке настроение. После такого приема отношение гражданки Х. к деятельности налоговой службы изменилось в отрицательную сторону. У нее сложилось впечатление, что в службе работают неподготовленные, непрофессиональные сотрудники.

В этой ситуации нарушены п. 21.1., 28.1. и п. 28.3. административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения.

Кейс 22//9н ФНС 78
Информирование налогоплательщиков

МИ Федеральной налоговой службы РФ № 16
г. Санкт-Петербург
1—30 сентября 2008 г.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов (утвержден Приказом Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н)

Гражданка Н. обратилась в налоговую службу по месту регистрации с целью уяснения порядка заполнения декларации 3-НДФЛ. Запрос приняла секретарь, которая убедительно попросила внести паспортные данные в запрос (отклонение от административного регламента). Через 30 дней гражданка Н. пришла за ответом, обратилась к тому же секретарю, но секретарь ответила, что «она только принимает документы и вообще занята сейчас», хотя не было ни одного посетителя. В справочном окне 5 минут расспрашивали «а зачем это?» и отправили не к тем исполнителям. В конце концов, исполнитель (начальник отдела) была найдена, выдала ответ и провела подробную консультацию, но время, ушедшее на ее поиск, составило 30 минут при условии, что в этот день в налоговой посетителей почти не было.

Кейс 23//9н ФНС 78
Бесплатное информирование налогоплательщиков о действующих налогах и сборах

МИ Федеральной налоговой службы РФ № 16
г. Санкт-Петербург
8 сентября — 8 октября 2008 г.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов (утвержден Приказом Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н)

Организация Н. внесла изменения в учредительные документы (21.07) и сменила налоговую инспекцию. В связи с чем обнаружилось, что прежняя налоговая инспекция не перечислила налоги, уплаченные организацией Н. на счет новой налоговой. Представитель организации обратился лично в налоговую инспекцию, где ему объяснили, что 05.09. в новую налоговую инспекцию было направлено дело организации (бумажная версия), а также в электронном виде отправлено сальдо. В новой налоговой утверждают, что не получали пакета, и выставляют пени. Для того чтобы обезопасить себя от штрафных санкций, организация Н. написала письменный запрос в налоговую по предыдущему месту постановки на учет с просьбой перечислить все налоги на новую налоговую инспекцию. Представитель организации 3.10 лично обращался в налоговую, ему было отказано в выдаче письменного ответа в связи с тем, что организация перешла в другой район (отклонение от административного регламента).

Кейс 24/ 9н ФНС 78
Бесплатное информирование налогоплательщиков

МИ Федеральной налоговой службы РФ № 9
г. Санкт-Петербург
1—5 сентября 2008 г.

Административный регламент по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов (утвержден Приказом Минфина РФ от 18.01.2008 г. № 9н)

При изменении адреса местонахождения юридического лица возникла необходимость в получении справки о перечисленных налогах и сборах. Запрос 01.09.2008 г. отнесли лично, но секретарь брать его не хотела, так как в базе данных значилось, что не была подана одна из деклараций по итогам 6 месяцев. Однако у заявителя была данная декларация на руках, а также опись вложения, свидетельствующая, что декларация отправлена. Секретарь нехотя запрос взяла, сделав на нем отметку о несдаче декларации, и предупредила, что ответа не будет. Заявитель 5.09.2008 г. получил ответ.

2.10.3. Ведение в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией (утвержден Приказом Министерства финансов РФ от 25.10.2007 г. № 94н).

С учетом актуальных ограничений предметом «контрольной закупки» было избрано предоставление в установленном порядке информации из Реестра лицензий.

Было проведено два эксперимента по получению государственной услуги в двух субъектах РФ. В одном случае проверялась возможность получения информации дистанционным способом через интернет-сайт (получение услуги без посещения территориального управления ФНС), в другом — проверялось получение информации о процедуре выдачи сведений из Реестра с помощью телефонного звонка и личного посещения территориального управления ФНС, а также получение сведений из Реестра в результате устного обращения при личном посещении центрального аппарата ФНС. Таким образом, в силу наличия объективных ограничений были протестированы два способа взаимодействия ОИВ с получателями услуги. Оба эксперимента завершились получением услуги. Субъектами закупки выступали физические лица. Кроме того, была проведена одна проверка административной процедуры предоставления информации об оказании государственной услуги. Такая информация была получена в процессе общения по телефону.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе проверки интернет-сайта удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента: содержание Реестра, опубликованного на сайте, соответствует регламенту; опубликованная информация по процедуре получения услуги наглядна и актуальна. В результате телефонного звонка и личного посещения территориального органа ФНС были выявлены нарушения. По телефону была дана достаточно полная информация о процедуре получения сведений из Реестра, а также в результате устного запроса при личном посещении ФНС были предоставлены сведения из Реестра, но они не были сформированы на бумажном носителе и заверены подписью должностного лица, что является нарушением требований регламента (п. 26).

Дополнительно

Так как в административном регламенте процедуры оказания данной государственной услуги описаны поверхностно, то контроль за его качеством является затруднительным. Ввиду отсутствия четких требований в разных инспекциях практикуются разные подходы к формам обращений: в одном случае потребовали письменное обращение по почте, в другом было достаточно устного обращения при личном посещении.

В целом услуга доступна, существуют разные формы ее получения, фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Информация предоставлялась в полном объеме. Процесс получения услуги в целом несложный, не занимает много времени (при личном посещении в течение того же дня), сотрудники компетентны и вежливы, организация получения услуги оценена потребителями на «отлично».

В случае попытки получения информации об услуге по телефону обратившейся пришлось потратить время на два звонка (первый раз ее направили к другому специалисту), получение нужной информации потребовало дополнительных вопросов.

Кейс 25/94н ФНС 77
Изготовление защищенной от подделок полиграфической продукции

Федеральная налоговая служба
г. Москва
22 августа 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной налоговой службы государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукции (утвержден Приказом Минфина РФ от 25.10.2007 г. № 94н)

Гражданка Н. обратилась с запросом о способах получения информации из реестра лицензий, выданных на проведение деятельности по выпуску полиграфической продукции, защищенной от подделок. Запрос осуществлялся по телефону (913-00-09) в справочной службе ФНС России. С третьего раза

(первый раз никто не ответил, второй раз линия была занята) ответил сотрудник, который не представился, выслушал вопрос, не смог на него ответить, но дал два номера телефона, куда можно обратиться (913-00-12, 913-00-13).

После этого Н. позвонила по номеру 912-00-12. Сотрудница взяла трубку с первого гудка, не представилась, назвала только департамент (Контрольный департамент). Выслушав вопрос, она заявила, что запрос нужно отправлять в письменном виде по почте. При этом точные данные, которые должны обязательно содержаться в запросе, она сразу не перечислила, также не назвала возможные причины отказа в предоставлении услуги. На вопрос, платной ли является услуга, она ответила, что нет (расходы связаны только с отправкой письма).

Можно также отметить, что весь реестр представлен на официальном сайте ФНС России www.nalog.ru; информация полная и актуальная. Однако на сайте отсутствует специальное программное обеспечение, позволяющее отправить запрос по электронной почте (!), такая система существует только для получения запроса о предоставлении в электронном виде сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей.

2.11. Административные регламенты Федеральной регистрационной службы

2.11.1. Осуществление предоставления информации о зарегистрированных организациях

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению информации о зарегистрированных организациях (утвержден Приказом Минюста России от 14.12.2006 г. № 362).

Было проведено 16 экспериментов по получению государственной услуги в 11 субъектах РФ; девять экспериментов закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), семь — привели к получению информации об отдельных этапах предоставления услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические и юридические лица, а также общественные объединения. Таким образом, было протестировано взаимодействие ОИВ со всеми возможными негосударственными и невластными получателями данной государственной услуги (т.е. за исключением органов государственной власти и местного самоуправления и т.п.).

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

● Реализовывались *разные основания* для обращения: запрос физических и юридических лиц, в том числе общественного объединения, о конкретных зарегистрированных организациях (п. 5 административного регламента), о политических партиях и региональных подразделениях (п. 6 регламента), о структурном подразделении иностранной неправительственной организации (пп. 5 п. 5 регламента.

● Проверялись способы организации предоставления *при посещении и без посещения* ОИВ (личное посещение, по почте, через Интернет — п. 20 регламента).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки лишь в небольшом числе случаев услуга была получена в соответствии с регламентом (управление ФРС по Республике Марий Эл). В большинстве случаев пришлось столкнуться с ситуацией, когда территориальные подразделения ФРС частично выполняли требования административного регламента. Например, предоставляли информацию только из регионального реестра. Кроме того, большая часть закупок пришлась на период времени, когда функции по предоставлению информации о зарегистрированных организациях передавались из ФРС в Минюст России, что привело к дополнительным поводам к необоснованному выполнению регламента. В отдельных регионах отмечены случаи прямого нарушения регламента (в частности, ФРС по Краснодарскому краю).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: отсутствие информации на информационных стендах в месте предоставления услуги, несовпадение информации о работе подразделений, установленной Регламентом, с действительной ситуацией; отсутствие в некоторых случаях размещенного для информирования получателей услуги текста регламента в месте предоставления услуги; отсутствие бейджей и информационных табличек у сотрудников ФРС, оказывающих услугу, и указателей о месте предоставления услуги (кабинете) и специалисте, предоставляющем услугу, внутри самого территориального подразделения.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении, размещение мест приема и помещений на этажах в зданиях, не соответствующих требованиям регламента.

3. Обнаружен существенный региональный разброс выполнения требований административного регламента по стандарту и качеству предоставления государственной услуги. В частности, проблема, связанная с передачей функции от одного органа к другому, если в одних регионах решалась безболезненно для получателей услуги, то в других — их запросы просто игнорировались или следовал отказ с предложением обращаться в другой ОИВ. Некоторые территориальные подразделения предоставляли информацию о зарегистрированных организациях через Интернет, а другие не отвечали на запросы, направленные через электронные сообщения.

При этом лицами, проводившими эксперименты по получению услуги, в качестве значимых при оценке качества предоставленной услуги были обозначены параметры услуги, недостатки которых описаны в п. 1 и 3.

В одном из отделений получения услуги была обнаружена нелогичность в организации деятельности по предоставлению услуги, создающая трудности обращения с заявлением о предоставлении информации. Заявление рассматривается по одному адресу, а подается по другому адресу, в другом здании.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Наиболее серьезным нарушением, выявленным в процессе тестирования оказался прямой отказ в предоставлении информации о зарегистрированных организациях, сведения о которых содержатся в реестрах других регионов, а также политических партиях и их подразделениях.

О неэффективности предоставления данной услуги свидетельствует также тот факт, что обращения за ней оказалось невостребованными в связи с ее низкой информативностью и длительностью времени предоставления по сравнению с аналогичной услугой в органах налоговой службы.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить быстрое предоставление информации (существенно быстрее, чем указано в тексте регламента) в отдельных случаях, а также попытки компенсировать незаконный отказ предоставлением интересующей информации другим способом (в частности, на запрос о предоставлении информации о зарегистрированных на территории РФ подразделениях иностранной неправительственной организации был получен отказ, но информация об этом подразделении была взята с официального сайта центрального ФРС). Также была обнаружена готовность предоставлять результат услуги через электронную почту.

В целом, регламент нуждается в модернизации и увеличении объема информированности потенциальных потребителей в соответствии с их запросами. Например, формирование сведений о зарегистрированных организациях не только в форме выписок, но и в форме обобщений по виду деятельности.

Кейс 26/ 362 Росрегистрация 59
Предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях

Управление Росрегистрации по Пермскому краю

г. Пермь

30 июля — 4 августа 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим

и юридическим лицам о зарегистрированных организациях (утвержден Приказом Минюста РФ от 14.12.2006 г. № 362)

Гражданин Н. обратился в территориальное Управление Росрегистрации по Пермскому краю с просьбой предоставить информацию о представительствах зарубежных общественных фондов, действующих на территории Пермского края.

Как выяснилось в процессе получения информации, на практике ТУ ФРС Пермского края предоставляет информацию только о тех общественных организациях и объединениях, которые зарегистрированы самим ТУ ФРС Пермского края. Об НКО и общественных объединениях, зарегистрированных другими ТУ ФРС или Федеральным управлением ФРС, информация не предоставляется.

Запросы о них нужно направлять в Федеральное управление Росрегистрации, поскольку централизованная информационная база существует только там.

Информация о существовании филиалов фонда МакКартуров в России была предоставлена на основе информации, размещенной на сайте Росрегистрации, без направления запроса в информационную базу.

При этом на обращение в Федеральное управление Росрегистрации с просьбой предоставить информацию об организации, зарегистрированной в Пермском крае, последовал предположительный ответ о том, что в удовлетворении запроса может быть отказано, и совет обратиться в ТУ ФРС Пермского края.

В ходе консультации в ТУ ФРС Пермского края выяснилось, что за разъяснением регламента ФРС о предоставлении информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях граждане не обращались много месяцев. Помимо этого выяснилось, что Федеральное управление ФРС разъяснений документа не давало.

Кейс 27/ 362 Росрегистрация 78
Обращение о предоставлении информации о зарегистрированной общественной организации

Управление Федеральной регистрационной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области

г. Санкт-Петербург

2—30 сентября 2008 г.

Административный регламент по исполнению государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях (утвержден Приказом Минюста РФ от 14.12.2006 г. № 362)

Гражданка Н. обратилась в УФРС по СПб и ЛО (в отдел регистрации и контроля за НКО) лично 29 августа 2008 г. с заявлением о предоставлении информации о зарегистрированной ОО.

В личном приеме заявления ей было отказано в связи с тем, что функции УФРС были переданы Минюсту РФ, сотрудники почти все либо в отпусках, либо уволились и отвечать на запрос просто некому. Тогда было принято решение направить письменный запрос в УФРС (почтой, с уведомлением о вручении, с описью вложения). Уведомление пришло с отметкой о вручении 8 сентября 2008 г. (Стрельникова Т.В.), т.е. для выполнения услуги — 18 сентября 2008 г. является крайним сроком. На текущий момент (30 сентября) ответ получен не был.

Кейс 28/ 362 Росрегистрация 23
Предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях

Управление Федеральной регистрационной службы по Краснодарскому краю

г. Краснодар

2—16 сентября 2008 г.

Административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных правах (утвержден Приказом Министерства юстиции РФ от 14.12.2006 г. № 362)

Гражданка Н. обратилась (заранее ознакомившись с административным регламентом об оказании государственной услуги) в отдел контроля и государственной регистрации некоммерческих организаций Управления Федеральной регистрационной службы по Краснодарскому краю лично 2 сентября 2008 г. с заявлением о предоставлении информации о зарегистрированной общественной организации. Специалист УФРС отказалась лично принять заявление, хотя раньше они принимали такие заявления, и порекомендовала обратиться в канцелярию, которая расположена в головном офисе.

В отделе делопроизводства (окно № 1) специалист 1-го разряда Сапегина Наталья Александровна отказалась принимать заявление лично, сославшись на то, что функции УФРС были переданы Минюсту РФ, и в настоящий момент они к этому заявлению никакого отношения не имеют. Тогда заявитель решила направить письменный запрос в УФРС по почте заказным письмом с уведомлением о вручении. Уведомление пришло с отметкой о вручении 3 сентября 2008 г., т.е. для выполнения услуги — 16 сентября 2008 г. является крайним сроком. Согласно регламенту срок предоставления указанной услуги составляет 10 рабочих дней с момента регистрации заявления. На текущий момент (2 октября) ответа получено не было. Кроме этого заявитель 2 сентября отправила свой запрос и в Управление Министерства юстиции РФ по Краснодарскому краю по адресу местонахождения отдела по НКО заказным письмом с уведомлением. Уведомление пришло с отметкой о вручении 9 сентября 2008 г. Ответа также не последовало.

Кейс 29/ 362 Росрегистрация 23
Регистрация прав на недвижимое имущества и сделок с ним

Управление Федеральной регистрационной службы по Санкт-Петербургу и Ленинградской области

г. Санкт-Петербург

8—11 сентября 2008 г.

Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (утвержден Приказом Минюста РФ от 14.09.2006 г. № 293)

Гражданин Н. обратился за выпиской из единого государственного реестра прав на недвижимость и сделок с ним в УФРС по СПб и ЛО.

Сложности, с которыми он столкнулся: очереди (в связи с тем, что в административном регламенте не указано время работы с каждым посетителем, и одна сотрудница принимает 11 человек за смену, а другая — два); низкий уровень профессионализма сотрудников (медленно, плохо работают), не слышат улицу (вместо Тамбасова — Дамбасова), в связи с чем время нахождения у окна обслуживания клиентов сильно затягивается. Выписка при получении датируется днем, следовавшим за обращением, а не реальной датой выдачи (через три дня после поступлении запроса) выписки.

2.11.2. Выдача лицензий на право нотариальной деятельности работы

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по выдаче лицензии на право ведения нотариальной деятельности (утвержденного Приказом Минюста РФ от 16.07.2007 г. № 149).

Был проведен один эксперимент по получению государственной услуги в одном субъекте РФ, что привело к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка). Особенностью проведения закупки по данному эксперименту является то, что надлежащим участником закупки может быть только специальный субъект (физическое лицо, сдавшее квалификационный экзамен), поэтому проведение эксперимента было ограничено только этапом получения информации о порядке предоставления услуги.

Субъектом закупки выступало физическое лицо.

Эксперимент охватывал только этап получения информации о порядке предоставления услуги с посещением ОИВ.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительным нарушением.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: отсутствие автоинформатора, несообщение сотрудником сведений о себе при беседе с посетителем, неполная информация о характере предоставляемой услуги, отсутствие информации об услуге на информационном стенде в месте предоставления услуги.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении.

3. Невежливое обращение сотрудника с посетителем, после того как он установил факт несоответствия требованиям законодательства, которое обратилось за предоставлением услуги на получение нотариальной лицензии.

2.11.3. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (утвержденного Приказом Министерства Юстиции Российской Федерации от 14.09.2006 г. № 293).

Было проведено 26 экспериментов по получению государственной услуги в 14 субъектах РФ; восемь экспериментов закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), 18 — привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали в основном физические лица, в одном случае запрос направляло юридической лицо. Таким образом, было протестировано взаимодействие ОИВ с наиболее частыми потребителями этой услуги. Региональный охват закупок был достаточно широк, что позволяет представить общую картину предоставления данной услуги по стране в целом.

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

- за собственно регистрацией объекта недвижимости обращались физические лица по следующим основаниям: регистрация договора купли-продажи квартиры, нежилого помещения, регистрация договора безвозмездной передачи помещения в собственность, восстановление свидетельства о государственной регистрации прав, регистрация права собственности на земельный участок;
- за предоставлением информации об объекте недвижимости из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество подавались обращения от физических и юридических лиц по следующим основаниям: о конкретных объектах недвижимости, о сделках по регистрации недвижимости совершенных физическим лицом, о количестве зарегистрированных сделок, предоставление правоустанавливающих документов.;
- проверялись способы организации предоставления услуги *при посещении и без посещения* органов исполнительной власти.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе частичной закупки в большинстве регионов удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с небольшими нарушениями (не во всех регионах обеспечена возможность поучения консультаций через Интернет). При осуществлении полной закупки продолжает сохраняться напряженность во многих регионах при сдаче документов на государственную регистрацию в части нарушения сроков ожидания, получения консультации по предоставлению услуги и сроку ее исполнения (например, УФРС по Республике Марий Эл, УФРС по Краснодарскому краю).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Незначительное несоблюдение требований к информированию: отсутствие автоинформаторов, отсутствие бейджей у сотрудников, неполная информация на информационных табличках на кабинетах, на табличке здания, где располагается организация, не во всех регионах обеспечена возможность получения консультаций через Интернет, предоставление неверной информации о сроках оказания государственной услуги (в документах проставлена более ранняя дата, чем назначено обратиться за получением результата), в одном случае несовпадение адресной информации с местом оказания услуги, в одном случае неполная информация на информационном стенде и интернет-сайте территориального управления (УФРС по Краснодарскому краю). За одним исключением: в территориальных управлениях отсутствуют электронные средства предоставления информации о ходе предоставления услуги в месте предоставления услуги.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: недостаток места в помещении, недостаток мест для ожидания, расположение мест оказания услуги на этажах выше второго этажа, отсутствие гардероба, во многих случаях — туалета или доступ к нему затруднен.

3. Некорректное поведение сотрудников в отдельных случаях при получении услуги: невежливое и (или) неполное информирование при предоставлении консультации. Такое поведение сотрудников Службы вызывает нарекание со стороны граждан, которые в силу возрастных или профессиональных ограничений, не могут адекватно и быстро оценить новую для них информацию, что в результате приводит их к дополнительным временным и физическим затратам. Особенно это характерно при получении полной услуги по государственной регистрации сделок с недвижимостью. В этой сфере формируется такой же стереотип, как при обращении в суд: «это услуга для профессионалов».

При этом лицами, проводившими эксперименты по получению услуги, в качестве значимых при оценке качества предоставленной услуги были обозначены указанные выше параметры услуги.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить быстрое предоставление информации (существенно быстрее, чем в тексте регламента), а также в некоторых регионах желание отметить работу Службы как высокоэффективную и вежливую.

2.12. Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

2.12.1. Надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение 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 исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности (утвержденного Приказом МЧС РФ от 1.10.2007 г. № 517).

Было проведено три эксперимента по получению государственной услуги в трех субъектах РФ: один эксперимент закончился получением результата услуги в целом (полная закупка), два привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические и юридические лица. Таким образом, было протестировано взаимодействие ОИВ с различными возможными получателями данной государственной услуги.

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

● организация выполнения надзора за соблюдением установленных требований пожарной безопасности (в одном регионе);

● получение информации по процедуре предоставления данной государственной услуги по телефону и посредством интернет-сайта (звонки в главные Управления МЧС России по трем регионам).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с некоторыми нарушениями в одном случае (МЧС по СПб).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: при ответе на телефонный звонок не сообщается информация о фамилии, имени, отчестве, должности и специальном звании лица, принявшего телефонный звонок. При личном консультировании у сотрудников УГПН отсутствует бейдж. На информационном стенде содержится не вся информация, предусмотренная регламентом (отсутствует информация о процедуре предоставления услуги, порядке обращения, телефон для предварительной записи).

2. Получение информации через интернет-сайт. В двух регионах интернет-сайты не функционируют.

3. Был пропущен существенный этап исполнения услуги в части проверки документации, который является важной составляющей предоставления услуги, предусмотренной регламентом (в УГПН по СПб).

В целом, исполнение регламента оценивается положительно. В процессе консультирования по телефону во всех закупках получена полная информация о предоставлении услуги.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить соблюдение почти всех составляющих стандарта комфортности приема посетителей (в тексте регламента стандарт комфортности не прописан).

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

2.13. Административный регламент Федерального медико-биологического агентства

2.13.1. Осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях (утвержденного Приказом Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809).

Был проведен эксперимент по подаче жалобы с просьбой провести санитарный контроль на ФГП «Кировский пороховой завод». Эксперимент закончился получением полного результата услуги: проверка была инициирована, на момент окончания закупки проверка продолжалась.

В рамках эксперимента было проведено натурное наблюдение в региональном управлении ФМБА № 133 (Пермский край), отослано письменное обращение в ФМБА, получена устная консультация при личном посещении регионального управления № 133.

Субъектом закупки стала общественная экологическая организация (она как юридическое лицо в соответствии с регламентом имеет право подавать жалобы на ненадлежащее соблюдение санитарных норм, такая жалоба может быть фактом для организации внеплановой проверки).

Соответствие административному регламенту и нормативно-правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента.

Выявлены следующие расхождения:

1. На сайте ФМБА не удалось сразу же найти координаты регионального управления. В связи с этим жалоба была направлена в Федеральное медико-биологическое агентство, а оттуда перенаправлена в региональное управление.

2. На сайте недоступна ссылка «Результаты проверок», несмотря на то, что в 7-м параграфе регламента указано, что «*ежегодные (ежеквартальные) отчеты о выполнении плана мероприятий по надзору, перечни юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых был осуществлен государственный санитарно-эпидемиологический надзор на обслуживаемой территории или организации, перечни постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных руководителями (заместителями руководителей) территориальных органов, размещаются на официальных сайтах соответствующих управлений ФМБА России в сети Интернет*».

3. В ходе натурного наблюдения удалось выяснить, что посещение учреждения может быть затруднительно для дискриминированных групп (инвалидов), поскольку нет пандусов при входе в здание и на внутренних лестницах, также нет лифта, при этом помещение для приема посетителей находится на 2-м этаже.

4. Существенный пробел в информировании состоит в том, что в регламенте указан неверный адрес сайта (www.fmba.ru). Действительный адрес агентства (www.fmbaros.ru) найден через поисковую систему Яндекс посредством набора тэга «Федеральное медико-биологическое агентство».

Среди положительных моментов взаимодействия с органами исполнительной власти можно назвать следующие:

- реализация возможности получения ответа на запрос по электронной почте;
- получение разъяснения о том, как будет проводиться проверка по жалобе по инициативе органа власти. Сотрудники регионального управления сами пригласили представителя субъекта закупки (экологической общественной организации) на личный прием, где среди прочего разъяснили, для чего им необходима дополнительная информация и в какие органы они намерены обратиться, чтобы ее проверить;
- инициативность органа власти во взаимодействии с субъектом. У субъекта закупки довольно большой опыт взаимодействия с органами исполнительной власти по поводу подачи жалоб на несоблюдение санитарных норм. Однако он отмечает, что впервые встретился с инициативой органа (из Управления поступило предложение о встрече для предоставления дополнительной информации).

Кейс 30/809 ФМБА 59
Проведение государственного санитарно-эпидемиологический надзора на предприятии с особо опасными условиями труда

Региональное управление Федерального медико-санитарного агентства № 133

г. Пермь

7 сентября — 2 октября 2008 г.

Административный регламент Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях (утвержден Приказом Минсоцразвития России от 27.12.2008 г. № 809)

Гражданин Н., руководитель общественной экологической организации, несколько лет занимающийся решением проблемы снижения токсического воздействия работы ФКП «Кировский пороховой завод» на здоровье жителей Кировского района г. Перми, в котором расположен завод, обратился в Федеральное медико-биологическое агентство с просьбой провести санитарные надзорные мероприятия

на заводе. Поскольку адрес регионального управления ФМБА гражданину на сайте агентства найти не удалось, он обратился в Федеральное ведомство (по адресу, указанному на сайте).

Через 3 недели гражданин получил из ФМБА письмо о том, что его обращение переадресовано в региональное управление ФМБА № 133. Из управления гражданину позвонили и попросили прийти в управление, чтобы дать разъяснение о содержании его заявления (в частности, предоставить доказательства жалоб граждан о том, что на их здоровье негативно влияет деятельность завода).

Гражданка М., член экологической организации, которой руководит Н., отправилась на прием к руководителю регионального управления, чтобы предоставить ему копии документов, подтверждающих негативное воздействие на здоровье жителей Кировского района г. Перми деятельности ФГП «Кировский пороховой завод», предварительно созвонившись с ним по телефону.

Здание управления находилось на окраине города, близ завода, который обсуживает управление, на территории медико-санитарной части № 133.

На здании имеется табличка с названием учреждения, у входа и внутри здания нет пандусов для инвалидов и лифта, хотя прием посетителей ведется на втором этаже.

Рядом с кабинетом, где ведется прием, есть места для ожидания посетителей. На информационном стенде есть информация о контактах управления, вышестоящей организации, информация о функциях, которые выполняет управление. Нет информации о подаче жалоб в управление, о получении результатов проверок, которые проводит управление.

Личный прием длился около получаса. В ходе приема у гражданки М. приняли копии документов, попросили контактные телефоны для связи, чтобы сообщить о результатах проверки и в случае необходимости попросить еще какие-то документы, доказывающие факты нарушений. Попросили предоставить координаты граждан, которые жаловались на ухудшение состояния здоровья из-за негативного воздействия завода. Разъяснили, для каких целей им необходимы координаты граждан.

На следующий день гражданин Н. отослал в управление координаты некоторых граждан, которые обращались в его общественную организацию с жалобами.

По жалобе была начата проверка, ее результаты на 2.10.2008 г. неизвестны.

2.14. Административные регламенты Федеральной службы по технологическому, экологическому и атомному надзору

2.14.1. Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по технологическому, экологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению опасных отходов (утвержденного Приказом Ростехнадзора РФ от 10.12.2007 г. № 848).

Было проведено пять экспериментов по получению информации об услуге в пяти субъектах РФ (частичные контрольные закупки).

Субъектами закупки выступали физические лица, в связи с немассовым характером услуги было крайне трудно найти субъектов для осуществления описания полной закупки.

В процессе экспериментов использовались следующие формы получения информации:

- электронная почта (письма в пять региональных Управлений Ростехнадзора);
- звонок по телефону (в одно из региональных Управлений Ростехнадзора).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Были выявлены следующие недостатки в информировании о предоставлении функции:

В процессе осуществления запросов информации по электронной почте удалось получить ответ только на одно из пяти писем (от Управления Ростехнадзора по Забайкальскому краю). На другие письма ответов не поступило, несмотря на то что уведомления о том, что письма не дошли, отправители не получили (ответ ожидали около трех недель).

Во время телефонного разговора с сотрудником Управления Ростехнадзора было выяснено, что на практике информацию о перечне документов, необходимых для получения лицензии на осуществление деятельности с опасными отходами, получить по телефону нельзя. Сотрудник Управления предложил посетить официальный сайт Ростехнадзора или прийти в учреждение лично, чтобы ознакомиться с информацией на стендах (между тем, перечень документов относится к сведениям, которые могут предоставляться по телефону). Не была предоставлена информация о платности/бесплатности услуги.

На официальном сайте Ростехнадзора, адрес которого указан в административном регламенте (www.gosnadzor.ru), есть только часть информации для обязательного размещения (см. п. 11 гл. 2 регламента).

На сайте отсутствуют:

● наименование федеральных органов исполнительной власти в случае, если их заключение в соответствии с законодательством Российской Федерации требуется при получении лицензии;

● перечень, формы документов для заполнения, образцы заполнения документов;

● номера кабинетов и график приема ответственными работниками заявителей по вопросам лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов;

● порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принимаемых) в ходе лицензирования.

Только в одном случае требования регламента были соблюдены:

Ответ Управления Ростехнадзора по Забайкальскому краю содержал ссылки на нормативные документы, которые определяют процедуру исполнения функции. Ответ был отправлен в течение пяти дней. Были соблюдены основные положения регламента об информировании.

2.14.2. Регистрация и ведение реестра опасных производственных объектов

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось исполнение 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 (утвержденного Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору РФ от 4.09.2007 г. № 606).

В условиях актуальных ограничений был проведен один эксперимент по получению выписки из базы данных государственного реестра опасных производственных объектов. Запрос сделал депутат местного самоуправления. Выписка была получена.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

При подготовке к проведению экспериментов по исполнению данной функции было выявлено следующее:

● Дискриминированные группы. Доступ к информации об опасных производственных объектах обеспечен только для представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждане не могут самостоятельно запрашивать справки и выписки из государственного реестра опасных производственных объектов. Это явно дискриминационное положение административного регламента, требующее изменения.

● Нарушение сроков получения информации. Были выявлены нарушения сроков информирования. Согласно административному регламенту, выписка из реестра опасных производственных объектов должна быть направлена заявителю не позднее 20 дней после получения запроса. Однако, в процессе эксперимента было зафиксировано, что выписка направлена по почте через 29 дней после регистрации обращения в орган исполнительной власти (Пермское региональное Управление Ростехнадзора).

● Дополнительная услуга. Ответ был по просьбе заявителя продублирован факсом (эта услуга оказана сверх требований административного регламента и может считаться примером лучшей практики), однако сроки отправления ответа по факсу превышали 20 дней (ответ по факсу был направлен через 33 дня).

● Отсутствие требуемого документа. Содержательно ответ, полученный из ОИВ, был информативен: содержал ответы на все поставленные вопросы. Однако собственно выписка (как отдельный документ) к нему приложена не была.

2.14.3. Организация и проведение государственной экологической экспертизы

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы (утвержденного Приказами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 10.09.2007 г. № 619/235).

Поскольку услуга носит немассовый характер и ею пользуется только небольшой круг юридических лиц, то предметом эксперимента было выбрано информирование о порядке предоставления услуги посредством телефонного звонка в Управление Ростехнадзора по Республике Карелия.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Выявлены следующие недостатки в информировании получателей услуги:

В ходе телефонного разговора от имени юридического лица запрашивался перечень документов, необходимых для проведения государственной экологической экспертизы. Сотрудник Ростехнадзора (не назвавший свою должность и фамилию) сообщил, что перечень документов находится на сайте ведомства (что противоречит административному регламенту, который предписывает предоставлять информацию о перечне документов по телефону).

Необходимые перечни документов были найдены на официальных сайтах Ростехнадзора и Росприроднадзора.

На сайтах обоих ведомств отсутствует информация о порядке решения, действия или бездействия органов, участвующих в исполнении государственной функции, их должностных лиц и работников. Отсутствует утвержденный приказом текст административного регламента. На официальном сайте Ростехнадзора (www.gosnadzor.ru) опубликован только проект административного регламента об организации и проведении государственной экологической экспертизы.

Анализ практики правоприменения административного регламента показывает, что необходимо внести следующие предложения по его изменению:

Возможно, целесообразно в целях повышения информированности граждан, в том числе заинтересованных групп (например, общественных экологических организаций), обеспечивать общедоступность текста заключения государственной экологической экспертизы (сейчас информирование о результатах сводится к информированию о том, «положительное» или «отрицательное» заключение государственной экологической экспертизы), размещая в сети Интернет полный текст заключения государственной экологической экспертизы.

2.14.4. Лицензирование деятельности по проведению экспертизы государственной промышленной безопасности

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по исполнению государственной функции по проведению государственной экспертизы промышленной безопасности (утвержденного Приказом Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858).

Было проведено пять экспериментов по получению информации об услуге (частичная закупка) в пяти регионах. Поскольку услуга носит немассовый характер и ею пользуются только небольшой круг юридических лиц, то предметом эксперимента было выбрано информирование о порядке предоставления выписки из реестра лицензиатов посредством направления запросов по электронной почте от имени физических лиц.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В ходе экспериментов выявлены проблемы в информировании потенциальных субъектов выполнения функции:

● только в двух случаях из пяти был получен ответ на письмо;

● только в одном случае ответ содержал всю информацию, которая запрашивалась;

● в одном из пяти случаев запрос не был доставлен по адресу, указанному на сайте Ростехнадзора (www.gosnadzor.ru);

● официальный сайт Ростехнадзора, вопреки требованиям административного регламента, не содержит перечень документов, предоставляемых соискателем лицензии для оформления лицензии, а также необходимых для осуществления процедур продления срока действия лицензии, переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии; образцы оформления документов, необходимых для исполнения государственной функции, и требования к ним; порядок обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц, исполняющих государственную функцию.

Необходимо устранить перечисленные проблемы в информировании.

Надо отметить, что фактически во всех экспериментах по исследованию регламентов Ростехнадзора наблюдается систематическое отсутствие на сайте ведомства информации о порядке обжалования решений по выполняемым им функциям и перечни документов, необходимых для получения услуги или исполнения функции.

2.15. Административные регламенты Федеральной службы по труду и занятости

2.15.1. Предоставление государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 1.11.2007 г. № 680).

Было проведено 35 экспериментов по получению государственной услуги в семи субъектах РФ. Во всех случаях имела место быть полная закупка регламентов. Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 22.3. регламента) и анализа информационных стендов на месте получения услуги (п. 23 регламента).

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги (п. 47—52 административного регламента).

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с небольшими нарушениями в 32-х случаях.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: при ответах на телефонные звонки сотрудники центров занятости ни разу не представились по форме (в двух случаях их об этом специально

просили); в двух учреждениях сотрудники вообще отказались отвечать на вопросы получателей услуг по телефону; в двух случаях было зафиксировано расхождение информации, полученной при консультации по телефону, с тем, что пришлось делать субъектам закупки на практике; в 13 случаях отсутствовала часть информации, обязательной к размещению на информационных стендах в помещениях центров занятости.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: пандусы и расширенные проходы, позволяющие обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов и инвалидые кресла-коляски, на входе и выходе из помещений были зафиксированы в восьми случаях из 32; работающий гардероб (п. 50 регламента) был зафиксирован только в Чебоксарах и одном районном центре занятости г. Перми (в Дзержинском районе); работающий туалет в девяти случаях; в двух случаях помещения были оборудованы «*служебным туалетом на кодовом замке*», в который доступ для посетителей закрыт, в нескольких центрах занятости отсутствовали указатели кабинетов.

3. Те или иные нарушения во взаимодействии с должностными лицами были обнаружены в 17 случаях: в Йошкар-Оле субъекту закупки отказали в получении услуги, сославшись на большие очереди и занятость; в Казани сотрудники заявили, что проводят занятия по профориентации всего лишь раз в полгода, что противоречит п. 34 регламента, в котором сказано, что «*государственная услуга предоставляется получателю в день обращения*»; в Омске предложили сначала «*встать на учет*».

4. Были пропущены существенные этапы исполнения государственной услуги: в 15 случаях услуга была предоставлена фактически частично, без проведения тестирования и выдачи соответствующих рекомендаций.

5. В Йошкар-Оле и Липецке были незначительно превышены отведенные регламентом сроки ожидания в очереди для получения государственной услуги. «Рекорд» был зафиксирован в Орджоникидзевском районном центре занятости населения г. Перми, где человек простоял в очереди 3 часа (!).

Были зафиксированы и другие нарушения. Несмотря на то что в регламенте не указано, на каком звонке сотрудник обязан снять телефонную трубку, не лишним будет отметить сложности с осуществлением дозвона до государственных учреждений центров занятости населения — вопиющий случай был зафиксирован в Йошкар-Оле — 14 попыток дозвониться (далее Чебоксары — 6 звонков).

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением центра занятости затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами в большинстве случаев не оборудованы.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить наличие в помещении центра занятости г. Казани дежурного диспетчера, который оказывал консультации посетителям, выдавал бланки заявлений и т.д.

2.15.2. Осуществление социальной адаптации безработных граждан на рынке труда

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 7.06.2007 г. № 400).

Было проведено четыре эксперимента по получению государственной услуги в четырех субъектах РФ: в трех случаях услуга была закуплена полностью, в одном случае был сделан только запрос информации об этапах получения услуги (частичная закупка). Субъектами закупки выступали физические лица.

Наибольшие сложности при совершении данных анонимных закупок были связаны с поиском субъектов закупок, поскольку п. 23 административного регламента «*получателями государственной услуги являются граждане, признанные в установленном порядке безработными*», что существенно ограничило аудиторию потенциальных исследователей.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 19.3. регламента) и анализа информационных стендов на месте получения услуги (п. 20 регламента).

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги (п. 46—50 регламента).

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и сотрудников центров занятости населения (последовательность действий при предоставлении государственной услуги).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительными нарушениями лишь в одном случае (государственное учреждение «Центр занятости населения города Таганрога»).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: были выявлены сложности с дозвоном до государственных учреждений центров занятости населения. В Йошкар-Оле респондент совершил 12 звонков, прежде чем получил интересующую его информацию. При ответах на телефонные звонки сотрудники центров занятости представились по форме лишь в одном случае из четырех; во всех четырех случаях качество ответов сотрудников, было оценено респондентами как неприемлемое: предлагали прийти лично, говорили нечетко, вплоть до полного отказа давать разъяснения; в трех случаях из четырех субъекты закупок фиксировали хамское общение сотрудников государственных учреждений; в двух случаях отсутствовала информация, обязательная к размещению на информационных стендах в помещениях центров занятости.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: самым распространенным нарушением требований к оборудованию мест предоставления государственной услуги (п. 46 регламента) оказалось отсутствие пандусов и расширенных проходов, позволяющих обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов и инвалидных кресел-колясок на входе и выходе из помещений (отсутствовали в трех обследованных учреждениях); отсутствие работающего гардероба (п. 49 регламента).

3. Неинформированность сотрудников центров занятости о требованиях, содержащихся в административном регламенте: особенно это касается условий и категорий лиц, являющихся получателями услуги; в Йошкар-Оле был зафиксирован отказ в предоставлении государственной услуги на основании «*больших очередей и низкой гарантированности результата*».

4. Были пропущены существенные этапы исполнения государственной услуги в части предоставления информации: в Таганроге получателю услуги отказались предоставить выписку из реестра получателей государственной услуги.

5. Обнаружен существенный региональный разброс выполнения требований регламента по стандарту и точности предоставления государственной услуги.

Были зафиксированы и другие незначительные нарушения. В Йошкар-Оле была обнаружена нелогичность в организации деятельности по предоставлению услуги: человека несколько раз перенаправляли в разные кабинеты, в которых он получал один и тот же ответ. В Чебоксарах получателю услуги отказали, ссылаясь на занятость зала для проведения занятий.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением центра занятости затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

2.15.3. Предоставление государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 30.11.2006 г. № 819).

Был проведен один эксперимент по получению государственной услуги в одном субъекте РФ. Услуга была закуплена лишь частично. Субъектом закупки выступало физическое лицо.

Эксперимент охватывал тестирование способа организации информирования об услуге — предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 15.1. регламента).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

Согласно п. 15.3. административного регламента, «ответ на телефонный звонок должен содержать информацию о наименовании органа, в который позвонил гражданин, фамилии, имени, отчестве и должности работника, принявшего телефонный звонок». Ни один из трех названных пунктов не был выполнен.

При перечислении перечня необходимых документов для получения услуги, специалистом не была названа выписка из индивидуального лицевого счета застрахованного лица (п. 21.3. административного регламента).

В остальном, в предоставленной услуге заявитель не обнаружил никаких серьезных нарушений.

2.16. Административный регламент Федерального агентства по туризму

2.16.1. Информирование в установленном порядке туроператоров, турагенств и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (утвержденного Приказом Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141).

Было проведено четыре эксперимента по полному получению государственной услуги (полные закупки).

Субъектами закупки выступали физические (три закупки) и юридические (одна закупка) лица. Таким образом, было протестировано взаимодействие ОИВ с различными возможными получателями данной государственной услуги (за исключением органов государственной власти и местного самоуправления и т.п.).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Только один эксперимент закончился получением результата услуги в целом, в остальных трех случаях ответ из ОИВ не получен. Все четыре запроса направлялись в Федеральное агентство по туризму РФ, поскольку в предоставлении данной государственной услуги участвует только этот орган.

Выявленные нарушения:

1. Нарушение сроков предоставления услуги. По регламенту срок предоставления данной услуги — 4 дня. Три запроса остались без ответа, хотя срок ожидания составлял 9 дней и более. В одном случае обнаружено лучшее качество (ответ получен на следующий день).

2. Нарушения, выявленные в процессе телефонного консультирования. Сотрудники старались отправить получателя услуги к информации, размещенной на сайте и неохотно выдавали информацию о других каналах получения услуги (направлении запроса). По телефону, указанному в регламенте в качестве справочного не дают информации по процедуре получения данной услуги. Сотрудники не представляются: не называют свою должность, ФИО и организацию. Консультирующий сотрудник дает ложную инфомацию (пояснил, что запрос составляется в произвольной форме, хотя регламентом четко оговаривается перечень информации, которая должна содержаться в запросе, и отсутствие той или иной информации в запросе может послужить причиной отказа в предоставлении услуги). Этим же сотрудником назван адрес его электронной почты для отправки запроса, ответ на данный запрос так и не получен.

3. Автоинформирование. Во всех четырех закупках не удалось воспользоваться автоинформатором, так как этот информационный канал не функционирует.

4. Нарушения в информировании посредством интернет-сайта. Поскольку предоставление данной услуги предусмотрено только дистанционными способами, интернет-сайт должен быть удобен в пользовании. Однако всю необходимую информацию смог найти только 1 получатель услуги (что свидетельствует о сложной структуре сайта). На сайте не содержится информация о справочных номерах телефонов и графике работы структурных подразделений Ростуризма, ответственных за предоставление государственной услуги, о номере телефона и условиях работы «горячей линии».

5. Обжалование. В двух случаях отправлена жалоба на бездействия должностных лиц, ответственных за исполнение государственной функции, ответ на которую не был получен.

Дополнительно

Оценивались разные формы получения услуги (электронная почта, телефон, интернет-сайт). Процесс ее получения в целом несложный, не занимает много времени. Получение консультации по телефону затруднено, так как автоинформатор не работает, а получение информации по телефону у специалиста происходит с нарушениями регламента.

Кейс 31/ 141 Ростуризм 50
Информирование в установленном порядке туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания

Федеральное агентство по туризму
г. Москва
10 сентября 2008 г.

Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (утвержден Приказом Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141)

Гражданка Н. обратилась в Управление международного сотрудничества по телефону 607-32-17 с просьбой предоставить информацию об уровне безопасности на Кубе. Сотрудница (не представилась), ответила, что вся официальная информация представлена на сайте. Н. задала вопрос, что делать в том случае, если Интернет отсутствует. Сотрудница уже на повышенных тонах повторила, что вся доступная официальная информация есть только на официальном сайте и других способов получить информацию нет. Она также посоветовала обратиться с данным вопросом в МИД.

Кроме того, официальный сайт Ростуризма, как оказалось, не соответствует положениям административного регламента: не был создан раздел «Безопасность туризма».

Кейс 32/ 141 Ростуризм 77
Информирование туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания

Федеральное агентство по туризму
г. Москва

Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (утвержден Приказом Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141)

8 августа 2008 г. начались военные действия на территории Грузии. Учитывая, что август — разгар туристического сезона, в КонфОП сразу же пошли звонки от потребителей, которые имели путевки в Абхазию. Всех интересовал вопрос о том, можно ли сдать путевки без штрафов.

10 августа 2008 г. КонфОП обратилась в Ростуризм с запросом (по факсу), в котором просила сообщить об опасностях, связанных с посещением Абхазии и Осетии, и дать рекомендации по порядку расторжения договоров. Ни в установленный срок (4 дня), ни позднее, ответ не был получен.

20 августа на сайте Ростуризма в новостях была размещена информация о том, что МИД России не рекомендует гражданам РФ посещать эти регионы. Информация опубликована со ссылкой на письмо МИД РФ от 12.08.2008 г. Новость широко разошлась по сети Интернет. Через несколько часов после публикации МИД РФ распространил письмо о том, что в Абхазии и Осетии уже все спокойно и всем туристам гарантирована безопасность. К вечеру эта информация появилась на сайте Ростуризма.

К этому моменту на территории Грузии было объявлено чрезвычайное положение. Оно не было отменено. В прессе была информация о том, что несколько российских туристов не могут выехать из Грузии, но Ростуризм это не смутило. Больше к вопросу посещения Абхазии и Осетии Ростуризм не возвращался.

Кейс 33/ 141 Ростуризм 77
Информирование туристов о безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания

Ростуризм
г. Санкт-Петербург
26 сентября — 5 октября 2008 г.

Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (утвержден Приказом Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141)

Гражданка Н. обратилась 26.09.2008 г. с запросом по электронной почте о безопасности пребывания в Таиланде. 29.08.2008 г. позвонила на автоинформатор ((495) 607-34-77), он не работал, затем зашла на сайт http://www.russiatourism.ru и позвонила по телефону справочной службы ((495) 607-78-97). Сотрудник не представился, но потом сказал, что является сотрудником управления делами и вся информация, которая Н. интересует, находится на сайте агентства. Гражданка Н. повторила, что ей необходимо направить запрос, с трудом ей назвали другой телефон ((495) 607-39-32), по которому ответила сотрудница, не представившись, дала номер факса и электронной почты и сказала, что запрос направляется в произвольной форме. О сроках выполнения услуги сотрудница обещала подготовить ответ на запрос к вечеру. Просила прислать на свой e-mail: minstasova@mail.ru, но с ящика пришел возврат и было решено попробовать отправить факсом ((495) 607-32-17). После гражданка Н. заметила ошибку в электронной почте и продублировала свой запрос на верную почту: minstasova@ropnet.ru. До настоящего времени (5.10.2008 г.) ответа нет. (Отклонение от административного регламента, так как в ответ/отказ должен быть направлен в течение четырех рабочих дней.)

Кейс 34/ 141 Ростуризм 59
Информирование в установленном порядке туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания

Федеральное агентство по туризму
г. Пермь
29 июля — 13 августа 2008 г.

Административный регламент Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (утвержден Приказом Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141)

Гражданка Н. собралась отправиться в Пекин на время проведения там Олимпийских игр. Перед поездкой она захотела узнать, насколько безопасным может быть ее пребывание там.

На официальном сайте Ростуризма информацию о безопасности путешествия в Китай найти не удалось.

Запрос об этом был направлен гражданкой из Перми по электронной почте (rostourism@ropnet.ru) и устно по телефону, адрес электронной почты и номера телефонов были опубликованы на официальном сайте Ростуризма.

Текст запроса, направленного по электронной почте: «Здравствуйте! Собираюсь поехать на летние Олимпийские игры в Пекин, а тут напугали, что ехать туда не совсем безопасно, сейсмическая ситуация нестабильная, да и заложников не так давно в Китае брали. Скажите, насколько безопасно пребывание в Китае с 8 по 24 августа. На вашем сайте я такую информацию не нашла. И еще, можно ли прийти с таким вопросом непосредственно в ваш офис, к кому следует обратиться, как до вас добраться?»

Ответ на запрос по электронной почте не пришел.

По номеру автоинформатора, указанному в административном регламенте, Н. дозванивались несколько дней: дозвониться так и не удалось: все время длинные гудки. По телефону удалось дозвониться только на второй день, трубку взяли с пятого гудка. Сотрудница, ответившая на звонок, не представилась, не назвала организацию, информацию предоставить не смогла, переадресовала на другой номер, разговор длился меньше минуты.

По другому номеру сотрудница не представилась, не назвала организацию, разговор длился меньше минуты. В ходе разговора сотрудница назвала телефон другого отдела и прервала разговор из-за звонка, поступившего на ее мобильный телефон.

Третий сотрудник (Владимир Васильевич Фомин, заместитель начальника отдела международных организаций и мероприятий), также взяв трубку, не назвал организации, не представился (представился позже по просьбе гражданки Н.), информацию не предоставил, не рассказал, где находится ведомство и как туда добраться, на каких условиях можно получить информацию. Сообщил, что вся имеющаяся информация есть на сайте агентства.

В итоге гражданке Н. так и не удалось получить информацию о том, безопасно ли путешествовать в Китай.

2.17. Административные регламенты Федеральной антимонопольной службы

2.17.1. Предоставление разъяснений по вопросам применения Федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по предоставлению Федеральной антимонопольной службой государственной услуги по предоставлению разъяснений по вопросам применения Федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства (утвержденного Приказом ФАС РФ от 21.12.2007 г. № 442).

Было проведено 14 экспериментов по получению государственной услуги в 12 субъектах РФ, направлено 14 запросов разъяснений антимонопольного законодательства. Все эксперименты закончились получением результата услуги в целом (полная закупка).

В процессе экспериментов были апробированы отдельные этапы получения услуги: протестирована работа девяти интернет-сайтов, в трех регионах получена информация о качестве предоставления услуги по телефону и оценено выполнение требований к соблюдению стандарта комфортности в местах приема граждан и содержанию информационных стендов. Субъектами закупки выступили физические и юридические лица.

Были зафиксированы следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Отсутствие на официальном сайте справочных материалов по вопросам исполнения государственной функции, выявлено в пяти случаях из девяти.

2. Непредоставление информации по электронной почте. На шесть запросов из восьми, направленных по электронной почте, ответ получен не был.

3. Непредоставление информации по существу запроса. Из всех обращений содержательный ответ по существу запроса не был получен в десяти случаях. В одном случае при обращении за разъяснением законодательства была получена отписка, которая не содержала ответа на поставленный вопрос.

4. Незнание административного регламента. В одном из ответов на запрос представитель ТУ ФАС указал, что «*в соответствии с действующим законодательством к функциям территориального органа ФАС не относится дача комментариев и разъяснений по вопросам применения антимонопольного законодательства. Данную функцию исполняет непосредственно ФАС (г. Москва)*».

5. Отсутствие информационных стендов или недостаток информации на них. Содержание стенда оценивалось в трех регионах, в одном Управлении стенда не было вообще, в двух других была размещена лишь часть информации. В частности, в обоих случаях не было размещено на стенде информации об обязанностях работников ФАС России при ответе на телефонные звонки, устные и письменные обращения, в одном случае также отсутствовала информация о порядке получения консультаций об исполнении ФАС государственных функций, а также о перечне документов, предоставляемых в ФАС хозяйствующими субъектами.

6. Незаинтересованность сотрудников. В некоторых случаях заявители отмечают, что сотрудники отвечают на вопросы по телефону сухо и незаинтересованно. Никто из сотрудников, с которыми велись беседы по телефону не представился, но при этом сотрудники, как правило, были вежливы в общении, и вся запрошенная информация по телефону была предоставлена.

7. В одном из регионов выявлено расхождение графика приема посетителей с графиком, определенном в регламенте: в пятницу время приема сокращено на 1.45.

Как положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, можно отметить:

- соблюдение сроков предоставления ответов по обычной (30 дней) и по электронной (7 дней) почте, в тех случаях, когда ответы были даны;
- размещение всей необходимой, в соответствии с регламентом, информации на сайте было зафиксировано в двух случаях;
- соблюдение требований к графику приема посетителей в большинстве регионов.

2.17.2. Рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по предоставлению Федеральной антимонопольной службой РФ государственной услуги по рассмотрению жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (утвержденного Приказом ФАС РФ от 14.11.2007 г. № 379).

Было проведено 18 экспериментов по получению государственной услуги в 18 субъектах РФ. Три эксперимента закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), 12 привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

В процессе экспериментов были апробированы отдельные этапы получения услуги: было направлено 15 письменных запросов с просьбой предоставить информацию о порядке получения государственной услуги (п. 2.2. регламента), протестирована работа 15 интернет-сайтов (п. 3.34., 3.40. регламента), в двух регионах получена информация о качестве предоставления услуги по телефону (п. 2.2. регламента) и оценено соблюдение стандарта комфортности в местах приема граждан. Субъектами закупки выступили физические и юридические лица.

В процессе экспериментов были зафиксированы следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Отсутствие на официальном сайте решений и предписаний, вынесенных по результатам рассмотрения жалоб (п. 3.34., 3.40. регламента). В десяти случаях из 14 информация о результатах рассмотрения дел на официальном сайте отсутствовала, еще в двух случаях был представлен график рассмотрения дел, но не было результатов.

2. Непредставление информации по электронной почте. На 16 запросов, направленных по электронной почте, было получено только десять ответов.

3. Предоставление неполной информации по процедуре и порядку предоставления услуги. Четыре ответа на запрос по электронной почте были очень краткими и состояли из двух предложений, в которых делалась отсылка к номерам статей Закона, при этом в одном случае даже не было указано название Закона, а назван только его номер и дата принятия. Ответы на запросы о порядке обращения с жалобой

не содержат существенной информации, такой как необходимость соблюдения сроков обращения. Только в двух случаях были даны разъяснения положений закона и указаны сроки обращения с жалобой.

4. Незнание административного регламента. В одном из ответов на запрос о порядке получения услуги содержалась примечание о том, что территориальное управление не наделено правом давать разъяснения о правоприменении Федерального закона «О размещении заказов».

5. Отсутствие информационных стендов. Рассматриваемый регламент не содержит требований о размещении информации на информационном стенде. Однако отсутствие стендов и информации для посетителей сказывается на общей доступности информации об услуги. Посетитель учреждения не может самостоятельно определить в какой кабинет и к какому специалисту он может обратиться со своим заявлением или вопросом. Все посетители вынуждены предварительно обращаться в приемную. На дверях кабинетов нет табличек с необходимой информацией. Одним из агентов закупки было отмечено, что ему потребовалось специально потратить время для поиска нужного сотрудника.

Как положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, можно отметить:

1. Оперативность предоставления информации по электронной почте. Во всех случаях, когда ответ по электронной почте был получен, он предоставлялся в очень сжатые сроки, в двух случаях ответ был дан в тот же день, максимальный срок предоставления ответа по электронной почте выявленный в ходе эксперимента — 5 дней, когда был дан максимально подробный и развернутый ответ на две страницы.

2. Достаточно четкое предоставление информации по телефону и при личном общении, вежливость сотрудников.

3. Положительное рассмотрение жалоб о нарушениях при проведении конкурсов, принятие решений и уведомление заявителей в соответствии с требованиями регламентов.

4. Соблюдение сроков рассмотрения жалоб. Во всех случаях при рассмотрении жалоб было соблюдено требование о рассмотрении обращений в течение пяти рабочих дней.

● Очевидное и полное неисполнение функции/непредоставление услуги. В семи регионах было выявлено непредставление информации (отсутствие реакции) в ответ на обращения с запросом по электронной почте.

● Доступность услуги. Предоставление информации о порядке получения услуги в специальных терминах с отсылкой к статьям закона без разъяснения их содержания ограничивает доступность услуги для не информированных заявителей и неспециалистов, обращающихся за данной услугой впервые. Ответы на запросы о порядке обращения с жалобой не содержат существенной информации, такой как необходимость соблюдения сроков обращения. Существенная информация также отсутствует на сайтах и на информационных стендах. Таким образом, доступность информации об услуге целиком зависит от качества работы конкретных сотрудников, отвечающих на запросы и компетентности и информированности третьих лиц, от которых заявители также получают информацию.

● Дискриминирование отдельных групп получателей по различным основаниям. Организация приема заявителей в большей степени ориентирована на специфику работы с юридическими лицами и не учитывает интересов и потребностей заявителей — граждан в числе тех, кто обращается впервые. Отсутствие в помещении ТУ ФАС информационных стендов и характер информирования по запросам косвенным образом дискриминирует неинформированных заявителей и неспециалистов.

● Региональный разброс выполнения требований регламента по стандарту, по скорости и точности предоставления государственной услуги. Региональный разброс зафиксирован лишь в части предоставления и непредоставления ответов на запрос по электронной почте (в соотношении 50/ 50). В остальном практика предоставления услуги в разных регионах относительно единообразна.

2.18. Административный регламент Федерального агентства лесного хозяйства

2.18.1. Ведение государственного лесного реестра и предоставление государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государ-

ственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра (утвержденного Приказом МПР РФ от 31.10.2007 г. № 282).

Было проведено 23 эксперимента по получению государственной услуги в 18 субъектах РФ. Полную закупку осуществили в шести случаях, и в 17 — частичную закупку по получению информации о процедуре предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра, посредством почты. Субъектами закупки выступали физические лица во всех городах, где проводились закупки.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи (п. 2.14. регламента) и анализа информационных стендов на месте получения услуги (п. 2.13. административного регламента).

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги.

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе реализации полных закупок удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительным нарушением в одном случае — в Тюмени, в остальных случаях она была получена или со значительными нарушениями, или получить услугу вовсе не удалось, хотя все необходимые для этого действия были предприняты.

В процессе частичных закупок было совершено 16 запросов по почте о процедуре предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра, и один запрос по телефону. В результате почтовым сообщением было получено шесть официальных ответов. В остальных случаях запросы были проигнорированы. Из этих шести полученных ответов, два содержали приложения в виде бланков заявления, в одном дополнительно был приложен «перечень видов информации предоставляемой в обязательном порядке заинтересованным лицам» (утвержден Приказом МПР от 20.07.2007 г. № 190). Еще в одном письме приложением были прикреплены реквизиты для оплаты за испрашиваемую информацию. В двух других письмах содержались развернутые ответы на вопросы субъекта закупки.

На последнее письмо пришел ответ, что «*из-за отсутствия программного обеспечения по ведению государственного лесного реестра, выписка не может быть предоставлена*». Эта же информация была сообщена и другому респонденту, в процессе полной закупки проведенной в этом же регионе (Республика Чувашия, Чебоксары). Данная ситуация любопытна, поскольку п. 2.6. регламента указывает на то, что «*сведения для внесения в государственный лесной реестр предоставляются на бумажных и электронных носителях*». Этот же пункт регламента указывает на «*единую информационно-технологическую платформу, поддерживающую ведение государственного лесного реестра*». Ничего о том, что госучреждение может само выбирать, в каком виде (бумажном или электронном) вести государственный лесной реестр, а тем более заменять один другим, в регламенте нет. Тем более, что последний абзац п. 2.6. регламента однозначно указывает на обязательное наличие, как минимум, двух баз данных: «*при наличии расхождения в сведениях, записанных на бумажных и электронных носителях, используются сведения на бумажных носителях*».

Отказ предоставления выписки по причине «*отсутствия необходимого программного обеспечения*» идет вразрез с п. 2.26. регламента, где названы всего три случая, в которых заинтересованному лицу может быть отказано в предоставлении выписки из государственного лесного реестра. Пункта об отсутствии необходимых программ там нет. Наконец, сама выписка, согласно п. 2.25. регламента, может быть направлена заявителю, как по электронной, так и по обычной почте.

Данная анонимная закупка показала, что в переходный период смены программного обеспечения по ведению государственного лесного реестра, издержки ложатся на получателей государственных услуг. Именно их интересами пренебрегают госучреждения в первую очередь. И, во-вторых, прописанные в регламенте, как бумажные, так и электронные носители информации государственного лесного реестра, на практике оказались сокращены в пользу электронных.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: были выявлены сложности с получением контактной информации территориальных органов Федерального агентства лесного хозяйства, особенно в Йошкар-Оле и Чебоксарах, где ситуация особенно неприемлема; при ответах на телефонные звонки сотрудники ни разу не представились по форме; на вопросы субъектов закупки о порядке предоставления государственной услуги отвечали в целом приемлемо, за исключением Липецка и Йошкар-Олы; в нескольких случаях было зафиксировано хамское общение сотрудников госучреждений; информационный стенд имел место только в одном случае предоставления государственной услуги (Чебоксарах), на котором присутствовали лишь три пункта из десяти обязательных к размещению.

2. В тексте административного регламента отсутствует пункт, регламентирующий требования к оборудованию мест предоставления государственной услуги, однако представляется важным зафиксировать факт отсутствия пандусов и расширенных проходов, позволяющих обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов и инвалидных кресел-колясок на входе и выходе из помещений, во всех случаях, где производились закупки. Работающий гардероб был зафиксирован только в одном случае (Петрозаводске).

3. В нескольких случаях работники учреждений демонстрировали свою неинформированность о положениях регламента, а в случае Новосибирска сотрудник просто дал неверную информацию о сроках получения услуги.

4. В Липецке государственную услугу исполнили с нарушением порядка административных процедур, результат получателю государственной услуги предоставили в устной форме; в Петрозаводске выписку чиновник оформил от руки, розовым маркером. В Йошкар-Оле пытались выяснить мотивы получателя услуги и цели использования полученной информации.

5. Общие повторяющиеся недостатки ярко контрастируют с примером Тюмени, где расхождения с текстом регламента оказались минимальны, что позволяет зафиксировать региональный разброс выполнения требований регламента по стандарту и точности предоставления государственной услуги.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением мест предоставления государственной услуги затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Как несомненно положительный момент можно отметить порядок предоставления услуги в Департаменте лесного комплекса Тюменской области, где руководитель департамента выдал выписку в день обращения и демонстрировал заинтересованное отношение к получателю услуги.

Кейс 35/ 282 Рослесхоз 61
Получение выписки из государственного лесного реестра

Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области

г. Новосибирск

5 сентября 2008 г.

Административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра (утвержден Приказом МПР РФ от 31.10.2007 г. № 282)

Гражданка К. занималась сбором исследовательского материала для того, чтобы написать статью по методам коммуникации «власть — общество». Она проводила эксперименты по изучению открытости общественных организаций и органов исполнительной власти с гражданами.

По образованию К. — биохимик, поэтому она решила посетить Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области и запросить в этом учреждении выписку из лесного реестра, чтобы понять, как организована работа в органах власти и насколько доступна государственная информация для обычных горожан.

К. прочитала административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра, утвержденный Приказом МПР России от 31.10.2007 г. № 282, а также нашла адрес Департамента на сайте http://les.mnr.gov.ru

5 сентября 2008 г. К. направилась в Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области. По указанному на сайте адресу (Красный проспект, 18) искомого Департа-

мента не оказалось. Дозвониться до Департамента тоже не получилось: указанный номер не отвечал. Все же К. удалось выяснить, что Департамент переехал и сейчас расположен по другому адресу. К. прошла две остановки, прежде чем увидела искомый номер дома. На здании по указанному адресу вывески не было, и К. пришлось ходить по этажам и искать нужный Департамент. Приемная департамента находилась на четвертом этаже. Приемная оказалась закрыта, информации о графике работы не было (наличие графика работы — обязательное условие регламента).

В течение 30 минут К. обошла пять соседних кабинетов, пока не выяснила, что нужно обратиться к специалистам в комнату № 309.

Специалисты в кабинете № 309 удивились, услышав ее запрос. Похоже, раньше они не предоставляли гражданам аналогичной информации.

К. стала настаивать. После непродолжительного, но настойчивого разговора К. предложили составить заявление в произвольной форме на имя руководителя департамента Петрик А.И. и напечатать его на компьютере. Как сказал специалист: «…отношение тогда будет лучше, и возможно будет положительный ответ…».

К. спросила про специальный бланк-заявление о предоставлении выписки из государственного лесного реестра. Согласно регламенту такие бланки должны быть в данном Департаменте (форма заявления представлена в регламенте). Сотрудник Департамента так откровенно удивился, что стало понятно — регламент они не читали и о нем ничего не слышали.

К. спросила о размере оплаты за получение информации. Снова удивление, возмущение и ответ: мы даем всю информацию бесплатно (это заявление сотрудника Департамента не соответствует регламенту в п. 1.7., согласно которому предоставление выписки из государственного лесного реестра является платной государственной услугой).

К. написала заявление в произвольной форме и от руки. Далее выяснилось, что К. снова надо идти в приемную Департамента и регистрировать заявление.

После того, как заявление было зарегистрировано, К. осведомилась, когда и как можно получить ответ, ей предложили оставить номер телефона и сказали, что ответ будет через 30 дней. К. спросила, можно ли выслать ответ на почтовый адрес. Ей сообщили, что таких услуг не оказывают. (Согласно регламенту, п. 2.20.: «...срок предоставления государственной услуги не должен превышать 5 рабочих дней с даты регистрации в канцелярии уполномоченного органа государственной власти заявления заинтересованного лица о предоставлении выписки из государственного лесного реестра», п. 1.7. «…при информировании по письменным запросам ответ направляется почтой в адрес заявителя».) Вся процедура подачи заявления заняла около трех часов.

Через четыре дня К. пришла выяснить судьбу своего заявления. Она смогла получить нужную информацию через один час. Приемная Департамента была открыта, секретарь доброжелательно сказала, что заявление отписано Федорович Э.С. — начальнику управления лесами. Чтобы выяснить у Федорович, когда она сможет получить ответ, К. простояла возле кабинета начальника всего 30 минут. Служащие Департамента входили и выходили из кабинета, они шли в кабинет без очереди, а посетители стояли и ждали под дверью, когда Федорович сможет их принять. Графика работы и приема посетителей на дверях кабинета не было (согласно регламенту должен быть график работы учреждения).

В личной беседе Федорович подтвердил, что К. получит ответ в течение 30 дней. Начальник отдела, к которому далее было отписано заявление, разговаривать с К. вовсе не стал.

Кейс 36/ 282 Рослесхоз 72
Получение выписки из государственного лесного реестра

Департамент лесного комплекса Тюменской области
г. Тюмень
29 августа 2008 г.

Административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра (утвержден Приказом МПР РФ от 31.10.2007 г. № 282)

Для дополнения материалов по исследованию открытости органов власти в процессе взаимодействия с населением гражданка К. решила обратиться с запросом о предоставлении выписки из государственного лесного реестра в Департамент лесного комплекса Тюменской области. По личным

обстоятельствам гражданка К. регулярно бывает в г. Тюмени, поэтому она решила посетитить Департамент.

К. нашла его адрес на сайте http://les.mnr.gov.ru. Адрес, как оказалось, является не актуальным, так же как и номер телефона. В результате К. последовательно посетила учреждения по адресам: ул. 8-е Марта, д. № 1, далее ул. Первомайская, д. № 34/3, далее ул. 30 лет Октября, д. № 87. Именно здесь К. нашла отдел, который делал выписки из лесного реестра.

Руководитель отдела Ярославцева Е.В. спросила, для каких целей нужна информация и после непродолжительной беседы, она дала бланк заявления, который К. должна была заполнить.

(Согласно регламенту сотрудник должен предложить Вам написать заявление, далее сотрудник «…принимает решение о предоставлении (либо об отказе в предоставлении) выписки из государственного лесного реестра — решение должно быть направлено Вам письменно на адрес, который вы указали в заявлении в течение трех дней с момента регистрации заявления».)

Руководитель отдела рассмотрела заявление К. сразу и приняла решение о выдаче информации в ограниченном объеме.

Свой запрос в заявлении К. сформулировала так:

«Прошу дать информацию о площади лесов лесопарков и лесничеств юга Тюменской области (Ишимский, Заводоуковский и Ялуторовский районы) и севера Тюменской области (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа) по видам целевого назначения — защитные, эксплутационные, резервные».

Руководитель отдела Ярославцева Е.В. сказала, что они могут дать информацию только по югу Тюменской области, без деления на виды целевого назначения. Мотивировала тем, что часть информации они не имеют права выдавать.

Далее, сотрудник отдела сам сходил и зарегистрировал заявление К. в приемной отдела.

К. выдали уведомление, она оплатила в банке пошлину и получила выписку.

К. понимала, что все действия чиновников проводятся в том порядке, который прописан в регламенте. К. очень понравилась легкость общения и понимание со стороны чиновников.

2.19. Административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

2.19.1. Информирование органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия человека

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека исполнения государственной функции по информированию органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия человека (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 19.10.2007 г. № 656).

Было проведено шесть полных закупок: в Северной Осетии, Московской и Новгородской областях, Ямало-Ненецком округе, г. Астрахани и г. Перми. Большинство закупок (пять) касались запросов информации через обращение по электронной почте, одна закупка была сделана в виде запроса информации по письменному обращению, переданному с курьером в территориальный орган Роспотребнадзора, поддержанная обследованием помещения территориального органа Роспотребнадзора в ходе личного посещения.

Субъектами закупки выступали физические лица (граждане РФ) и депутат органа городского самоуправления.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Анализ информации на сайте Службы выявил сложность в получении необходимых сведений. Несмотря на то что достаточно четко и наглядно представлена контактная информация (как относительно центрального аппарата, так и относительно территориальных органов и организаций), указан порядок обращений граждан и часы работы Общественной приемной, необходимо отметить трудности в поиске соответствующих административных регламентов.

Все проведенные закупки свидетельствуют об очевидном и полном непредставлении данной услуги. Лишь в одной из рассмотренных ситуаций человеку через 2 дня был дан ответ на запрашиваемую информацию по электронной почте.

В процессе «контрольной закупки» было выявлено расхождение с административным регламентом во взаимоотношении с должностными лицами, а также по стандарту комфортности предоставления услуги, что было отмечено после личного посещения территориального органа Роспотребнадзора.

Депутатом органа городского самоуправления было отмечено полное небрежение в отношении исполнения данной функции — информация подобного рода не была получена ни разу.

Стоит отметить полную неинформированность граждан и организаций о введении в действие этого регламента.

Показательно и то, что преимущества в сроках передачи запроса и получения ответа, которые предоставляет электронная почта не используются в полной мере. Единственный полученный ответ поступил через 2 дня.

Таким образом, можно заключить, что услуга не оказывается, а регламент не соблюдается в той мере, в какой это необходимо. Механизмы обратной связи не работают, потому что граждане, как правило, не осведомлены о такой услуге. В то же самое время, Роспотребнадзор это, по-видимому, устраивает. Не нужно тратить время на написание и доведение до сведения информации, которая может привлечь внимание населения, которое, в свою очередь, может заставить данную службу принимать меры по оздоровлению санитарно-эпидемиологической ситуации в регионе.

2.19.2. Осуществление санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека исполнения государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (утвержденного Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31.12.2006 г. № 893).

Было проведено 17 экспериментов: 16 полных закупок и одна частичная. Закупки проводились в Москве, Санкт-Петербурге и в Хабаровском крае, большинство закупок касались авиаперелетов, несколько закупок были сделаны в сфере железнодорожных перевозок.

Субъектами закупки выступали физические лица (граждане РФ), уезжающие заграницу или возвращающиеся на территорию РФ.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Анализ информации на сайте Службы выявил сложность в получении необходимых сведений. Несмотря на то что достаточно четко и наглядно представлена контактная информация (как относительно центрального аппарата, так и относительно территориальных органов и организаций), указан порядок обращений граждан и часы работы Общественной приемной, необходимо отметить трудности в поиске соответствующих административных регламентов. В рассматриваемом административном регламенте содержатся ссылки на *Перечень зараженных болезнями районов*, рекомендованный Всемирной организацией здравоохранения (п. 10.4.), однако на сайте Роспотребнадзора таких перечней нет. Есть ежемесячная информация о карантинных заболеваниях за рубежом — о странах, в которых имеются районы, зараженные чумой, холерой, желтой лихорадкой. Информация представлена в виде отчетов за прошедшие периоды, что также не позволяет рассматривать ее как непосредственные рекомендации.

Все проведенные закупки свидетельствуют об очевидном и полном непредставлении данной услуги. Лишь в одной из рассмотренных ситуаций человеку оказали медицинскую помощь (самолет из Германии), причем в Германии, вследствие чего самолет вылетел с 30-минутной задержкой. Пассажир, которому оказали помощь, был на борту, но в России никаких проверок его самочувствия проведено не было.

В административном регламенте есть п. 10.2., согласно которому: *«Должностные лица, осуществляющие санитарно-карантинный контроль в случае информации об отсутствии на транспортном средстве до его прибытия в пункт назначения больных, не применяют медико-санитарные меры к воздушным судам, прибывающим из незараженных районов…»*. Этот пункт кажется целесообразным для экономии времени и ресурсов, однако основная проблема, судя по всему, состоит в том, что *«информация об отсутствии на борту больных»* предоставляется практически всегда. Для иллюстрации того, к чему может приводить такое положение дел, служит следующий случай. В конце января 2008 г. группа туристов возвращалась в РФ из Израиля. В самолете явно были пассажиры с плохим самочувствием, никаких мер принято не было — все они в отсутствие санитарно-карантинного контроля вернулись домой. Как минимум восемь человек с того рейса перенесли тяжелую форму гриппа с одинаковыми симптомами, а в феврале месяце Израиль объявил об эпидемии неизвестного гриппа на своей территории.

Вместе с тем проверки зачастую не проводятся и в случае, если пассажиры прибывают из районов, где существует вероятность заражения. Так, например, контроль отсутствовал при возвращении из таких стран, как Киргизия, Таджикистан и Китай.

Из всего списка возможных контрольных мероприятий опрошенные граждане указывают, в основном, на «*визуальный осмотр транспортных средств, контейнеров, грузов и товаров*» и, один раз, на «*проверку документов в части, касающейся санитарно-карантинного контроля*», это свидетельствует о том, что даже когда контроль проводится, он носит внешний, поверхностный характер. При этом большинство граждан указали, что чувствовали легкие недомогания, связанные или несвязанные с переездом, но никто не обратился за медицинской помощью к персоналу. Более того, при этом многие опрошенные склонны позитивно оценивать работу службы. Одно из объяснений состоит в том, что «*функция осуществляется в нормальном объеме, иначе такие проверки будут доставлять неудобства пассажирам, а это может занять очень много времени*». Здесь нужно отметить, что в некоторых случаях такая «экономия» неоправданна и может приводить к вспышкам в России инфекционных заболеваний. Возможным компромиссом может стать своевременное оповещение о пассажирах с недомоганиями или больных пассажирах, что и предполагает принятый регламент.

Стоит отметить полную неинформированность граждан о введении в действие этого регламента и о процедуре санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Показательно и то, что на сайте службы в одном из документов — письме № 0100/11342-07-32 от 8.11.2007 г. (т.е. спустя, практически, год после принятия регламента) — написано следующее: «*В представленных материалах 34 субъектов Российской Федерации, осуществляющих санитарно-карантинный контроль (в том числе и по временной схеме) отсутствует информация о применении требований административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека исполнения государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации*».

Таким образом, можно заключить, что услуга не оказывается, а регламент не соблюдается, что признается как гражданами, так и самой службой. Механизмы обратной связи не работают, потому что граждане, как правило, не осведомлены о такой услуге. В то же самое время, похоже, что ситуация всех устраивает и граждан, которые не хотят терять время на прохождение дополнительных проверок, и службу, которая не хочет направлять дополнительные ресурсы на осуществления контроля.

2.19.3. Осуществление государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических и биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека; отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека исполнения

государственной функции по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических и биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека; отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека, отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ (утвержденного Приказом Минздрава РФ от 19.10.2007 г. № 657).

По регламенту были проведены три частичные закупки. Закупки проводились в г. Москве и касались запросов информации по всему спектру дистантных способов предоставления информации: на интернет-сайте, у автоинформатора, по телефону у сотрудника.

Субъектами закупки выступало юридическое лицо (учебное заведение — колледж сферы услуг, выпускающий специалистов пищевой промышленности).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Анализ информации на сайте выявил, что достаточно полно представлена контактная информация (как относительно центрального аппарата, так и относительно территориальных органов и организаций), указан:

- текст административного регламента, нормативно-правовые акты;
- перечень документов, необходимых для госрегистрации продукции;
- требования, предъявляемые к документам;
- образцы оформления документов для регистрации;
- основания приостановления государственной регистрации.

Все проведенные частичные закупки свидетельствуют о том, что информирование о предоставляемой услуге в большой степени соответствует требованиям административного регламента, хотя отмечается недостаточно полное информирование на сайте и при ответе специалиста во время консультации по телефону. На сайте нет, например, важной, с точки зрения получателя, услуги — информации об основании для отказа в получении государственной регистрации продукции или адресов органов, в которых заявители могут получить документы, необходимые для государственной регистрации продукции.

В процессе «контрольной закупки» была выявлена дискриминация по региональному признаку. Ввиду сильного расхождения по часовым поясам относительно московского времени жители, например, Дальнего Востока не имеют возможности доступа к информации большую часть рабочего дня, так как автоинформатор прекращает свою работу в 18 часов.

Таким образом, можно заключить, что Роспотребнадзор в целом в соответствии с нормативно-закрепленными требованиями выполняет информирование на этапе подготовки к получению услуги по государственной регистрации продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ, хотя уже на данном этапе исполнения функции было обнаружено некоторое расхождение с требованиями административных регламентов.

2.19.4. Осуществление проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение 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 за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (утвержденного Приказом Минздрава РФ от 19.10.2007 г. № 658).

По регламенту были проведены две полные и восемь частичных закупок. Закупки проводились в Санкт-Петербурге, Москве, Саратовской области и Чувашии. Предметом закупки были действия Роспотребнадзора по проведению проверки юридического лица (по его заявлению), а также по проведению проверки на основании жалоб потребителей.

Субъектами закупки выступали как юридические лица, которым необходимо получить заключение Роспотребнадзора о соблюдении установленных правил, так и физические лица — потребители, которые направили жалобы на действия продавцов или компаний, оказывающих услуги.

Анализ информации на сайте показал, что сайт содержит всю необходимую информацию, в том числе о порядке приема граждан, подачи обращений и жалоб. На сайте представлен текст административного регламента, есть требования к оформлению жалоб и заявлений, а также возможность подачи обращения в электронной форме. В то же время на сайте имеется предложение потребителям, желающим получить письменный ответ, пользоваться не электронной формой, а обычной почтой. Иными словами, фактически Роспотребнадзор отказывается рассматривать по установленной процедуре электронные обращения и готов предоставлять на них ответ только обычной почтой. Такая ситуация нам представляется неприемлемой и нарушающей требования регламента.

Сайты территориальных органов Роспотребнадзора также очень информативны. Довольно легко найти всю необходимую информацию (адреса, фамилии специалистов, время приема). В то же время наблюдалась однобокость информации. Почти вся информация посвящена деятельности Роспотребнадзора по исполнению санитарных норм. Информация о мероприятиях по защите прав потребителей ограничивается публикацией официальных писем. Получить реальную помощь (т.е. образцы заявлений, информацию о том, как защитить свои права) на сайтах Роспотребнадзора невозможно.

Регламент не предусматривает обязанности Роспотребнадзора отвечать на поступившие жалобы, поэтому у потребителя не всегда есть возможность убедиться в том, что его жалоба рассмотрена. В то же время в большинстве закупок потребителя все же информировали о предпринятых Роспотребнадзором действиях по жалобе. Проверить, насколько четко Роспотребнадзор выполняет процедуры при проведении проверки по жалобе потребителя, не представляется возможным, так как такие проверки проводятся без участия лица, подавшего жалобу.

В большинстве случаев сотрудники Роспотребнадзора были вежливы и корректны при общении с потребителями, но реальных действий по пресечению нарушения не принимали (в тех случаях, когда такие действия требуют срочного вмешательства, например при продаже некачественного масла).

Необходимо включить в Регламент специальные процедуры, предусматривающие действия Роспотребнадзора по жалобам, требующим незамедлительного вмешательства (продажа просроченных или поддельных продуктов питания и др.). Такие процедуры существуют для действий Роспотребназора в сфере санитарного контроля, но не применяются к сфере защиты прав потребителей.

В целом Роспотребнадзор выполняет функцию в соответствии с требованиями регламента, однако эффективность такой работы очень низкая, так как рассмотрение жалобы в течение 30 дней после нарушения теряет смысл для потребителя.

2.20. Административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

2.20.1. Осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялась эффективность исполнения административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг (утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития России от 20.07.2007 г. № 487).

Росздравнадзор должен осуществлять государственную контрольно-надзорную функцию по оценке соответствия деятельности субъектов оказания гражданам государственной социальной помощи и (или) по оценке соответствия полноты и качества государственной социальной помощи, оказываемой гражданам, по установленным требованиям.

По регламенту было проведено пять полных и две частичные закупки в двух субъектах Российской Федерации: в Москве и в Ростовской области. Было выслано четыре официальных жалобы, три из которых были отправлены по обычной почте, а одна — по электронной. Также одна закупка осуществлялась

в виде личного посещения офиса Росздравнадзора. К моменту подготовки отчета (14 октября) официальный ответ не был получен ни по одному из запросов, таким образом, конечный результат по осуществленным «полным “контрольным закупкам”» предоставлен не был. Лишь одна из частичных «контрольных закупок» привела к получению частичной информации об отдельных этапах получения услуги.

Из двух частичных закупок одна была направлена на получение информации с помощью официального сайта, одна — с помощью консультации у сотрудника по телефону.

Субъектами закупки выступали физические лица, имеющие инвалидность (т.е. непосредственно заинтересованные лица).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Просмотр официального сайта показал, что организация сайта не удовлетворяет требованиям простоты использования, доступности и легкости поиска нужной информации. Хотя все требуемые разделы присутствуют, но периодически представленная там информация отличается от темы, обозначенной в названии раздела. На сайте указаны необходимые адреса, телефоны и адрес электронной почты, но текст регламента и какая-либо информация об оказании данной услуги отсутствует.

Получить какую-либо информацию по телефону также представляется крайне проблематичным, так как практически невозможно дозвониться. При получении информации при личном посещении можно говорить о дискриминации группы лиц, заинтересованных в оказании услуги, так как попасть в здание Росздравнадзора на Славянской площади невозможно (не пускают без специального пропуска, также нельзя позвонить по внутренней телефонной линии для получения информации, так как все необходимые номера вывешены внутри здания, а туда, естественно, не пускают.

Таким образом, можно сделать вывод, что получение информации о предоставлении услуги является сложной задачей, которая требует значительных затрат времени. Кроме того, сотрудники Росздравнадзора не информированы о положениях регламента и даже о его существовании.

При отправке жалоб необходимо отметить существенные расхождения с положениями регламента. Так, жалоба, отправленная по адресу электронной почты, указанному в регламенте (socialhelp@roszdravnadzor.ru), не была доставлена из-за отсутствия данного адреса. Кроме того, отсутствует какая-либо обратная связь, субъекты закупок не были извещены ни о сроках рассмотрения жалобы, ни о ходе ее рассмотрения.

Присутствуют грубые отклонения от регламента, порождающие дискриминацию лиц, нуждающихся в оказании данной услуги: Росздравнадзор требует присутствия юридического освидетельствования, хотя в регламенте данное требование отсутствует.

Кроме того, регламент охватывает не все ситуации. В ходе осуществления закупок было выявлено, что большинство жалоб относится к работе СОБЕСа, однако такие жалобы не прописаны в регламенте.

В целом, можно сказать, что получение информации об оказании услуги представляет собой крайне сложный процесс, сама услуга оказывается неудовлетворительно, при осуществлении процесса получения услуги дискриминируются люди с ограниченными возможностями, которые являются основной группой получателей социальной помощи. Для них возможность отправить жалобу реально предоставляется лишь посредством почтового отправления, так как указанные на сайте электронные адреса не функционируют, а по телефону дозвониться и получить какую-либо информацию крайне сложно. Кроме людей с ограниченными возможностями, дискриминируются люди из регионов, отдаленных от столицы, с сильным расхождением по часовым поясам с Московским временем, которые из-за отсутствия автоинформатора не имеют возможности получить даже информацию о процедуре предоставления услуги. Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что на данный момент существуют грубые отклонения от принятого административного регламента.

2.20.2. Осуществление государственной регистрации лекарственных средств

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств (утвержденного При-

казом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 30.10.2006 г. № 736).

Предоставление услуги проверялось путем составления и отправки запроса о наличии государственной регистрации лекарственных средств.

По регламенту было проведено 10 закупок (в том числе пять полных и пять частичных) по получению государственной услуги в трех субъектах РФ: в Москве, Ростовской области и в Республике Хакассия.

Только три из пяти частичных закупок привели к получению фрагментарной информации об отдельных этапах получения услуги. Из частичных закупок три были направлены на получение информации с помощью официального сайта, одна — с помощью консультации у сотрудника по телефону, одна — при личном посещении Росздравнадзора по адресу: г. Москва, Славянская площадь, д. 4, строение 1.

Субъектами закупки выступали юридические и физические лица.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

При осуществлении закупок были выявлены следующие недостатки: на интернет-сайте информация актуальная и наглядная, но представлена фрагментарно, неполно, отсутствует регламент, нет сведений о приеме заявлений, нет перечня необходимых документов, не сказано, что все документы должны предоставляться на русском языке. Получить информацию об оказании услуги другим способом сложно (по телефону или при личном посещении Росздравнадзор), не комфортно, требует затрат времени. При личном посещении происходит дискриминация лиц, заинтересованных в оказании услуги, так как в здание не пускают. Присутствуют расхождения с регламентом относительно отправки запроса по электронной почте — адрес, указанный в регламенте, не рабочий. Среди выявленных недостатков следует отметить либо недостаточную информированность, либо недостаточную квалификацию сотрудников, так как они выдают информацию о предоставлении услуги, противоречащую регламенту. Так, ссылаясь на Приказ Минздравсоцразвития РФ от 22.11.2004 г. № 205 и постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 323, в ответе на запрос должностные лица, ответственные за предоставление информации в соответствии с регламентом, отказали в таковой, мотивируя отказ тем, что это не входит в их компетенцию.

При предоставлении данной услуги происходит дискриминация потребителей, которые хотят получить информацию о выданных лицензиях, так как данный запрос может быть осуществлен только юридическими лицами или медицинскими сотрудниками.

Исходя из вышеизложенного, можно сказать, что на данный момент существуют грубые отклонения от принятого административного регламента.

2.20.3. Осуществление организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение 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 (утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 734).

Предоставление услуги проверялось с помощью мониторинга информации, представленной на официальном сайте, выяснения информации о порядке получения услуги по телефону, составления и отправки запроса об организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности конкретного лекарственного средства, а также путем составления и отправки запроса об информации о результатах экспертизы конкретного лекарственного средства.

Было проведено 12 закупок (семь полных и пять частичных) по получению государственной услуги в одном субъекте РФ: в Москве. Все частичные закупки привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка). Из частичных закупок три были направлены на получение информации с помощью официального сайта (одна осуществлялась физическим лицом), две — с помощью консультации у сотрудника по телефону. Было выслано семь официальных запросов, из них один — по факсу, два — по почте и четыре — по электронной почте.

Субъектами закупки выступали юридические лица и физическое лицо (мониторинг интернет-сайта).

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

Анализ информации о предоставлении услуги, изложенной на интернет-сайте, показал, что присутствующая там информация представлена четко, но не полно и ее поиск требует затрат времени и определенных навыков работы с Интернетом. Были выявлены расхождения с требованиями регламента. Так, прежде всего, отсутствует сам текст административного регламента, нет телефона для осуществления предварительной записи, нет требований к оформлению официального запроса. На сайте присутствуют сведения об итогах проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, однако данный перечень не полный (в частности, субъект одной из закупок не нашел данных о интересующем его лекарственном средстве). Также изложенная информация периодически является не актуальной.

Получить информацию об оказании услуги с помощью телефона — сложная задача, так как практически невозможно дозвониться. Можно сделать вывод, что получение информации об оказании услуги характеризуется низкой степенью комфортности, низкой скоростью и высокой сложностью.

Были высланы официальные запросы по почте, факсу и по электронной почте, но ответы не пришли до сих пор.

Согласно регламенту получателем данной услуги могут быть только юридические лица (российские или зарубежные), представляющие на рынке (выводящее на рынок) лекарственные средства, которые обращаются в Росздравнадзор за заключением экспертизы качества, эффективности и безопасности конкретного лекарственного средства. Данное положение регламента соблюдается. Но тогда можно говорить о дискриминации физических лиц, являющихся потребителями лекарств и/или заинтересованных в проведении экспертизы качества. Таким образом, можно отметить неполноту существующего регламента и не полный охват ситуаций его положениями.

Проблемным моментом является также то, что в регламенте не прописаны требования к качеству экспертизы. Услуга по предоставлению информации исполняется удовлетворительно, но существуют некоторые нарушения регламента. Но основные проблемы связаны именно с качеством и большой длительностью по времени предоставления услуги.

2.20.4. Осуществление выдачи заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение 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 (утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 31.12.2006 г. № 903).

Предоставление услуги проверялось посредством составления и отправки запроса о наличии разрешения на ввоз конкретного лекарственного средства, а также получения информации о процедуре предоставления услуги.

Было осуществлено 12 закупок (семь полных и пять частичных) по получению государственной услуги в одном субъекте РФ: в Москве.

Всего было выслано семь официальных запросов: два — по почте и четыре — по электронной почте. Из пяти частичных закупок: три были направлены на получение информации с помощью официального интернет-сайта, одна — по телефону с помощью консультации у сотрудника, одна — при личном посещении Росздравнадзора по адресу: г. Москва, Славянская площадь, д. 4, строение 1. Из пяти осуществленных частичных закупок только одна закупка привела к получению фрагментарной информации об отдельных этапах получения услуги.

Субъектами закупки выступали юридические и физические лица.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

При осуществлении закупок были выявлены следующие недостатки: на интернет-сайте размещена информация актуальна и наглядна, но представлена фрагментарно, неполно, отсутствует регламент, нет сведений о приеме заявлений, нет перечня необходимых документов. Получить информацию об оказании услуги по телефону или при личном посещении Росздравнадзора очень сложно: это требует затрат времени. При личном посещении происходит дискриминация лиц, заинтересованных в получении услуги, так как в здание не пускают. Невозможно отправить запрос по электронной почте — адрес, указанный в регламенте, не является рабочим. Данные факты свидетельствуют о значительных расхождениях с регламентом.

Оказание услуги осуществляется в сроки, соответствующие регламенту, однако до этого необходимо собрать документы, что является долгосрочной и сложной процедурой.

2.21. Административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия

2.21.1. Осуществление регистрации средств массовой информации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции по регистрации средств массовой информации (утвержденного Приказом Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия РФ от 22.10.2007 г. № 315).

Было проведено три эксперимента по получению государственной услуги в двух субъектах РФ. Один эксперимент закончился получением результата услуги в целом (полная закупка), два эксперимента исследовали разные этапы предоставления услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические и юридические лица, в том числе некоммерческие организации. Таким образом, было протестировано взаимодействие ОИВ с негосударственными и невластными получателями данной государственной услуги (т.е. за исключением органов государственной власти и местного самоуправления и т.п.).

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

● Реализовывались *разные основания* для обращения: подача заявлений от юридического лица, в том числе общественного объединения с просьбой о регистрации СМИ, в том числе электронного, о данных физического лица (п. 1.1. и п. 8 регламента).

● Проверялись способы организации предоставления *при посещении* ОИВ.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось получить государственную услугу в соответствии с требованиями административного регламента с незначительным нарушением в одном случае (управление Росвязьохранкультуры по Пермскому краю).

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований к информированию: отсутствие информации о порядке реализации государственных услуг по регистрации СМИ в месте предоставления услуги. Следует отметить, что необходимую информацию и консультации по вопросам предоставления услуги сотрудники службы готовы предоставить по телефону или на личном приеме.

2. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности: место предоставления услуги необорудовано для ожидания посетителей. Однако необходимо отметить, что очередь посетителей практически отсутствует и ожидать приема можно в кабинете, в котором находятся рабочие места сотрудников, что, в свою очередь, нарушает принцип приватности при предоставлении услуги. При

получении услуги в Управлении по Пермскому краю следует отметить, что доступ в помещение, где располагается служба регистрации СМИ, крайне затруднен. Попасть в это помещение, которое располагается в здании регионального оператора связи можно только через соседнее пристроенное к нему здание, и найти помещение практически невозможно без помощи других сотрудников.

3. При предоставлении документов, подтверждающих сведения об учредителе СМИ, требуют документы, не предусмотренные регламентом и не указанные на страничке интернет-сайта регионального управления Россвязьохранкультуры. А, именно, свидетельство о постановке на налоговый учет юридического лица-учредителя СМИ.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением ОИВ затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Как несомненно положительные моменты, выявленные в процессе тестирования внедрения регламента, необходимо отметить своевременное выполнение действий по регистрации СМИ, а также предоставление сотрудниками службы формы уведомления о результате услуги (по почте, как предусмотрено регламентом, по телефону или электронным сообщением).

2.21.2. Осуществление проведения аттестации экспертов по культурным ценностям

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции «Аттестация экспертов по культурным ценностям» (утвержденного Приказом Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286).

Представляется важным отметить, что анонимные закупки проводились в период реорганизации ведомства, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 г. № 724. Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (Россвязьохранкультура) была преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор) и Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура).

Было проведено четыре эксперимента в четырех субъектах РФ. Во всех случаях, в силу актуальных ограничений, имела место частичная закупка — запрос информации о процедуре исполнения государственной функции (п. 10—25 административного регламента) посредством электронной почты (п. 20 регламента). Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты были проведены в Перми, Курске, Вологде и Красноярске. Суть запроса сводилась к просьбе предоставить список документов, необходимых для обращения за выдачей удостоверения эксперта по культурным ценностям.

В результате ответ был получен лишь из одного региона (Красноярска) на следующий день. В письме сообщалось, что управление Россвязьохранкультуры прошло реорганизацию и ответ необходимо получать в другом территориальном управлении. При этом (согласно п. 24 регламента) ответственный за информирование обязан предоставлять информацию о своем имени, фамилии, отчестве и должности, а также обосновывать информацию ссылками на соответствующие нормативные правовые акты, что не было сделано. На этом переписка завершилась.

Отсутствие ответа из трех других регионов и фактическое перекладывание ответственности за результат получения услуги на плечи получателя услуги в Красноярске, свидетельствует о «провисании» исполнения функции в период реорганизации ведомств.

2.21.3. Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурно-

го наследия государственной функции по регистрации фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организации и обеспечению оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах (утвержденного Приказом Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия РФ от 26.12.2007 г. № 469).

Представляется важным отметить, что анонимные закупки производились в период реорганизации ведомства, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 г. № 724. Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (Россвязьохранкультура) была преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор) и Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура).

Было проведено 28 экспериментов в 21 субъекте РФ. Поскольку государственная функция оказалось достаточно «герметичной», было принято решение сосредоточиться на проверке функции оповещения общественности о фактах пропажи, утраты, хищения культурных ценностей. Субъектами закупки выступали физические лица.

● Проверялись способы организации информирования о государственной функции: организация и обеспечение оповещения общественности о фактах пропажи, утраты, хищения культурных ценностей (п. 22—28 регламента) посредством совершения электронного и почтового запроса, а также телефонных звонков.

● Получение информации было поддержано оценкой качества места исполнения государственной функции.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки удалось проконтролировать исполнение государственной функции в соответствии с требованиями административного регламента с незначительным нарушением в одном случае (в Управлении Россвязькомнадзора по Тюменской области). Был получен официальный мотивированный отказ в рассмотрении заявления. В 15 случаях в получении информации было фактически отказано по основаниям и в форме, не предусмотренных регламентом.

Обнаружен существенный региональный разброс выполнения требований регламента по стандарту и точности исполнения государственной функции. На один и тот же информационный запрос было получено как минимум четыре разновидности ответов: 1) в семи случаях запрос был перенаправлен из территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций в подведомственные управления Федеральной службы по охране культурного наследия; 2) в одном случае после такого «перенаправления» информация была предоставлена в полном объеме (Управление Федеральной службы по охране культурного наследия по Приволжскому федеральному округу); 3) в одном случае, по причине реорганизации, был получен просто отказ предоставить информацию; 4) в одном случае, отказ предоставить информацию, был мотивирован отсутствием личной подписи обращающегося с запросом лица.

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования о функции: когда респонденты совершали контрольные звонки в учреждения Росохранкультуры для выяснения «судьбы» своих запросов, при ответах на телефонные звонки сотрудники не представлялись, говорили что это не их дело.

2. Несоответствие места исполнения функции стандарту комфортности: в Саратове в помещении Росохранкультуры отсутствовали пандусы и расширенные проходы, позволяющие обеспечить беспрепятственное передвижение инвалидов и инвалидных кресел-колясок на входе и выходе из помещений.

3. Неинформированность сотрудников о требованиях, содержащихся в административном регламенте: особенно в Хакасии, где информацию, запрашиваемую респондентом, назвали конфиденциальной.

4. Полученные ответы от Росохранкультуры не всегда соответствовали требованиям регламента: так, в Новосибирске вместо письменного ответа на вопрос заявителя пригласили прийти лично и в устной, неофициальной форме ответили на его вопросы.

5. Были пропущены существенные этапы исполнения государственной функции: в частности, уведомление о регистрации запроса было отправлено заявителю лишь в Таганроге.

Отсутствие ответов, свидетельствует о фактическом «провисании» функций в период реорганизации ведомств.

В исполнении данной функции налицо существенный региональный разброс выполнений требований регламента, что впрямую указывает на крайне низкое качество его внедрения и, косвенно, ставит под сомнение необходимость исполнения данной функции в нынешнем виде.

2.22. Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере связи

2.22.1. Осуществление лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение 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 (утвержденного Приказом Мининформсвязи РФ от 25.05.2006 г. № 68).

Было проведено девять экспериментов по получению государственной услуги в семи регионах РФ: в восьми случаях — электронной почтой направлены запросы информации о конкретных лицензиатах (полная закупка), в одном случае — попытка получения информации, используя официальный сайт Россвязи.

Во всех случаях субъектами закупки выступали физические лица.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Нарушение сроков предоставления услуги. Регламент предусматривает предоставление информации на запрос по электронной почте в течение двух рабочих дней. Из девяти направленных запросов ответ получен только на один запрос (Россвязь по Тюменской области), но и этот ответ переадресовал запрос на другую организацию.

2. Нарушения информирования. В двух случаях запрос, направленный электронной почтой, не дошел на адрес, указанный на официальном сайте (Россвязь по Иркутской области; Федеральная служба в сфере связи).

3. Интернет-сайт не содержит всей необходимой для получателя услуги информации, содержит недостоверную либо устаревшую информацию об адресах электронной почты подразделений Россвязи.

Дополнительно

Оценивались разные формы ее получения (электронная почта, интернет-сайт). Получение информации с помощью электронной почты затруднено, так как большей частью запросы по данному информационному каналу остаются без ответа, переадресуются либо не отправляются на указанный адрес. Регламентом предусматриваются различные формы дистанционного получения информации (с помощью телефона, электронной и обычной почты, интернет-сайта), что удобно для получателя услуги. В процессе эксперимента выявлено, что два источника информации из этого списка (сайт и электронная почта) работают крайне не эффективно. Также обнаружено, что не функционирует электронная почта Федеральной службы в сфере связи, адрес которой указан на официальном сайте Россвязи как контактный (что существенно влияет на исполнение государственной функции).

По результатам проведенного эксперимента можно сделать вывод о том, что в части предоставления информации из реестра лицензий, а также информации о предоставлении услуги лицензирования регламент не исполнятся, либо исполняется с худшим качеством.

2.23. Административный регламент Федерального агентства связи

2.23.1. Рассмотрение заявлений и принятие решений о выделении ресурса нумерации операторам связи

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по рассмотрению заявлений и принятию решений о выделении ресурса нумерации (утвержденного Приказом Мининформсвязи от 3.13.2007 г. № 142).

Было проведено шесть экспериментов по получению государственной услуги в шести регионах РФ: в пяти случаях — электронной почтой направлены запросы информации о порядке предоставления услуги, в одном случае — телефонный звонок в учреждение Россвязи также с целью получения информации (частичные закупки).

Телефонное консультирование закончилось получением результата (информация о порядке получения услуги получена в полном объеме), еще в одном случае запрос был переадресован (ответ на запрос получен в тот же день). Во всех случаях субъектами закупки выступали физические лица.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В остальных случаях были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Нарушение сроков предоставления услуги. Четыре запроса, направленные электронной почтой остались без ответа. В одном случае обнаружено лучшее качество, ответ получен в этот же день (Россвязь по Республике Удмуртия).

2. Нарушения, выявленные в ходе телефонного консультирования. Сотрудники не называют свою должность, ФИО.

3. Нарушения информирования. В одном случае запрос, направленный электронной почтой, не дошел на адрес, указанный в регламенте (Россвязь по Новосибирской области).

Дополнительно

Оценивались разные формы ее получения (электронная почта, телефон). Получение консультации по телефону происходит в соответствии с регламентом, информация предоставляется в полном объеме и в вежливой форме. Получение информации с помощью электронной почты затруднено, так как большей частью запросы по данному информационному каналу остаются без ответа, переадресуются либо не отправляются на указанный адрес.

2.24. Административный регламент Федеральной службы по тарифам

2.24.1. Досудебное рассмотрение споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях»

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» (утвержденного Приказом ФСТ России от 20.11.2007 г. № 299-к).

В соответствии с проведением работы по данному регламенту, всего было проведено пять закупок (в том числе четыре полных и одна частичная), две проводились в Москве, остальные в трех разных регионах России.

Сложность выполнения полной закупки в соответствии с этим регламентом состоит в том, что, во-первых, для ее осуществления необходим прецедент, т.е. уже существующий спор о тарифах, регули-

руемых в соответствии с ФЗ «О естественных монополиях», а во-вторых, что число таких естественных монополий в России четко определено, что сильно ограничивает возможности поиска заявителя.

Поэтому, в данном случае полной закупкой следует считать тот максимум, который способно достигнуть лицо, инициировавшее спор, усмотревшее ущемление своих прав или разногласие с законодательством в применяемых тарифах. Иными словами, запрос о разъяснении порядка подачи жалобы или заявления в ФСТ либо ее территориальное подразделение будем считать полной закупкой. Закупки проводились физическими лицами.

Частичная закупка проведена в Москве и представляет собой получение информации посредством обращения к интернет-сайту Федеральной службы по тарифам Российской Федерации.

Что касается информации на странице Интернета, то ее нельзя назвать исчерпывающей. Так, в ссылке на нормативно-правовые акты не оказалось указанного регламента, но есть подробные ответы на вопросы граждан в разделе «Общественный совет ФСТ РФ». Таким образом, можно сказать, что гражданин, обращающийся в ФСТ, найдет ответы на интересующие его вопросы, исходя из практики обращений граждан. Также на странице четко и ясно указаны адреса и телефоны и самой ФСТ, и ее территориальных подразделений, часы работы, но информацию о документах, сроках приема заявлений и порядке обжалования решений найти так и не удалось. В целом имеющаяся информация размещена наглядно и четко, структурирована по разделам.

Одна полная закупка осуществлялась в Москве по электронной почте и представляла собой отправку запроса о разъяснении тарифов на пассажирские авиаперевозки российских авиакомпаний. Ответа на указанный запрос не последовало. Вторая полная закупка была осуществлена в Ростове-на-Дону. Запрос был направлен в Службу по тарифам Ростовской области по поводу отсутствия ремонта в подъезде в течение семи лет, в то время как плата за данный ремонт взималась ежемесячно. Ростовская служба тоже проигнорировала данное обращение, так как ответ не был получен.

На запрос, отправленный в Управление Федеральной службы по тарифам по Иркутской области по электронной почте, вместо ответа пришел отчет о недоставке письма, т.е. служба доставки электронной почты проинформировала потребителя о том, что такого электронного адреса не существует, хотя иркутская служба по тарифам указала на сайте именно этот адрес электронной почты. Запрос отправлялся по поводу предоставления информации о порядке рассмотрения разногласий, возникающих между потребителями и организациями, регулируемыми данной службой.

Закупка, проведенная в Комитете по Республике Татарстан по тарифам с помощью телефонного звонка, свидетельствует о том, что сотрудники данного Комитета работают хорошо, общаются с гражданами вежливо, понятным и доступным языком разъясняют порядок действий, написания заявления, записывают на прием, четко представляются и ясно отвечают на вопросы потребителей. К тому же в данном Комитете, по крайней мере, знают о регламенте, о сроках, им предусмотренных, и даже стараются выполнять соответствующие функции раньше, чем предусмотрено сроками регламента.

Поводя итоги, следует отметить, что в некоторых подразделениях Федеральной службы по тарифам регламент, как таковой, отходит на второй план, т.е. служба, конечно, работает с потребителями, но больший упор делается на систему вопрос—ответ, а не ссылками на соответствующий регламент. В связи с чем законодательно закрепленные рамки осуществления услуги данной службой отходят на второй план и затеняются деловой практикой, в ходе которой нередко забываются некоторые сведения и детали, прописанные в регламенте. Кроме того, потребителю, юридически не подкованному, порой очень сложно бывает добиться желаемого результата, а порой и просто получить информацию об услуге. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время оказание данной государственной услуги в порядке, установленном административным регламентом, осуществляется неравномерно и зачастую противоречит ему, причиной этому может быть недостаточный охват регламентом жизненных ситуаций.

2.24.2. Осуществление рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятию решений, обязательных для исполнения

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по рассмотрению разногласий, возни-

кающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятию решений, обязательных для исполнения (утвержденного Приказом ФСТ России от 27.10.2006 г. № 207).

В соответствии с данным регламентом всего было проведено две закупки: в том числе одна полная и одна частичная, — в Москве и в регионах России (Татарстан).

Сложность выполнения полной закупки в соответствии с этим регламентом состоит в том, что, во-первых, для ее осуществления необходим прецедент, т.е. уже существующий спор — разногласия по государственно регулируемым тарифам, а во-вторых, что в регламенте четко прописано: разногласия рассматриваются исключительно в области государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию между организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, что сильно ограничивает возможности поиска заявителя.

Поэтому в данном случае полной закупкой следует считать тот максимум, который способно достигнуть лицо, инициировавшее спор, усмотревшее ущемление своих прав или разногласие в применяемых тарифах с законодательством. Иными словами, запрос о разъяснении порядка подачи жалобы или заявления в ФСТ или ее территориальное подразделение будем считать полной закупкой. Закупки проводились физическими лицами.

Частичная закупка проведена в Москве и представляет собой получение информации посредством обращения к интернет-сайту Федеральной службы по тарифам Российской Федерации.

Что касается информации на странице Интернета, то ее нельзя назвать исчерпывающей. Так, в ссылке на нормативно-правовые акты не оказалось указанного регламента, но имеются подробные ответы на вопросы граждан в разделе «Общественный совет ФСТ РФ». Таким образом, можно сказать, что гражданин, обращающийся в ФСТ, найдет ответы на интересующие его вопросы, исходя из практики обращений граждан. Также на странице четко и ясно указаны адреса и телефоны как самой ФСТ, так и ее территориальных подразделений, часы работы, но информацию о документах, сроках приема заявлений и порядке обжалования решений найти так и не удалось. В целом, имеющаяся информация размещена наглядно и четко, структурирована по разделам.

Одна полная закупка осуществлялась в Татарстане по электронной почте и представляла собой отправку запроса с жалобой на необоснованно высокие цены за электроэнергию. Ответа на указанный запрос не последовало.

Запрос отправлялся по поводу предоставления информации о порядке рассмотрения разногласий, возникающих между потребителями и организациями, регулируемыми данной службой.

Поводя итоги, следует отметить, что, как и в случае предоставления государственной услуги по досудебному рассмотрения споров в области регулируемых тарифов, в некоторых подразделениях Федеральной службы по тарифам применение административного регламента как такового отходит на второй план, т.е. служба, конечно, работает с потребителями, но больший упор делается на систему вопрос—ответ, а не ссылками на соответствующий регламент. В связи с этим законодательно закрепленные рамки осуществления услуги данной службой отходят на второй план и затеняются деловой практикой, в ходе которой нередко забываются некоторые сведения и детали, прописанные в регламенте. Кроме того, потребителю, юридически не подкованному, порой очень сложно бывает добиться желаемого результата, а порой и просто получить информацию об услуге.

Итак, можно сделать вывод, что в настоящее время оказание данной государственной услуги в порядке, установленном административным регламентом, осуществляется неравномерно и зачастую противоречит ему; причиной этому может быть недостаточный охват регламентом жизненных ситуаций.

2.25. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации

2.25.1. Исполнение государственной функции по проведению государственной дактилоскопической регистрации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения

в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержденного Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769).

Было проведено 14 экспериментов по получению государственной услуги в девяти субъектах субъектах РФ; десять экспериментов закончились получением результата услуги в целом (полная закупка), четыре — привели к получению информации об отдельных этапах получения услуги (частичная закупка).

Субъектами закупки выступали физические лица, граждане РФ, двое из них лица, ранее привлекавшиеся в качестве обвиняемых, уголовные дела, в отношении которых прекращены по реабилитирующим основаниям.

Эксперименты охватывали разные ситуации при получении данной услуги:

- порядок и сроки добровольной дактилоскопической регистрации;
- получение информации об исполнении функции;
- порядок учета и хранения дактилоскопической информации;
- уничтожение дактилоскопической информации.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти

В процессе закупки не удалось получить ни одну государственную услугу в точном соответствии с требованиями административного регламента.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Использование не всех документов, предусмотренных регламентом, а также использование документов, не предусмотренных регламентом: в некоторых случаях у заявителей не запрашивались и не проверялись паспорта, в одном из случаев потребовали заполнить дополнительную карточку с данными заявителя, в одном случае обязали предоставить светокопию паспорта. Так, рассмотренный в одном из кейсов пример показывает, что у заявителя не был проверен паспорт. В другом кейсе 40/769 МВД 75 описана аналогичная ситуация. В кейсе 39/769 МВД 78 указано, что исследователя обязали дополнительно предоставить светокопию паспорта.

2. Несоответствие места предоставления услуги: в нарушение требований регламента о прохождении добровольного дактилоскопирования (уничтожения) в ОВД по месту жительства, исследователи направлялись либо в иные территориальные органы, либо в совершенно иной орган. Так, в кейсе 43/769 МВД 21 описана ситуация, в которой по направлению сотрудников милиции вынужден был пройти три инстанции. Описанный в кейсе 41/769 МВД 23 пример, показывает, что заявителя направили в УФМС. Аналогичный пример описан в кейсе 42/769 МВД 75, когда сотрудники милиции направили заявителя за бланками заявления в УФМС.

3. Нарушение порядка рассмотрения заявления о добровольной регистрации (уничтожении): заявление о регистрации сотрудниками, ответственными за прием документов, не принимались. Так, в кейсе 41/769 МВД 23 исследователь описывает, что специалист, ответственный за прием заявлений, направил гражданина к экспертам, а те в свою очередь перенаправили к руководителю ОВД, а последнего на месте не оказалось. Или же пример, описанный в кейсе 44/769 МВД 21: отказали принять заявление не объясняя причин. В ряде случаев, заявление о регистрации рассматривалось без участия начальника ОВД, так, в частности, в кейсе 37/769 МВД 16 исследователь указал, что оперативный дежурный сам определил, к кому именно из экспертов необходимо обратиться. Аналогичная ситуация описана в кейсе 42/769 МВД 75: эксперт-криминалист сам принял решение о проведении дактилоскопирования.

4. Неинформированность сотрудников о существовании административного регламента: так, пример, описанный в кейсе 39/769 МВД 78, показывает, что сотрудники ОВД не знают о существовании функции по добровольной государственной дактилоскопической регистрации: «*отношение к ней было, как “к выжившей из ума”*». Аналогичная ситуация описана в кейсах 37/769 МВД 16, 38/769 МВД 16 01: *«Эксперт ответил, что это в первый раз»*. Тот же исследователь описывает ситуацию при подаче заявления об уничтожении данных: специалист *«сказала, что она не обязана знать приказы»*. Схожая ситуация описана в кейсе 44/769 МВД 21, когда сотрудники милиции впервые увидели форму заявления, принесенную самим исследователем.

5. Нарушение порядка учета информации и выдачи справок. Во-первых, в одном из случаев, описанном в кейсе 39/769 МВД 78 сотрудник ОИВ, полученные дактокарты, тут же передал заявителю, т.е. не направил в соответствующие подразделения МВД РФ. В кейсе 38/769 МВД 16 01 исследова-

тель отметил, что после обращения с заявлением об уничтожении информации после прохождения добровольной дактилоскопии, выяснилось, что его данные не сохранились. В примере, описанном в кейсе 44 769 МВД 21, отражен факт не только отказа в выдаче соответствующей справки, но и о постановке на ФОТОучет, хотя такая процедура регламентом не прописана, и согласия гражданин на это не давал. В одном из случаев данные дактилоскопирования сотрудник ОВД направил в отдел ФМС через самого заявителя, а справку о прохождении регистрации удалось получить с нарушением срока, установленного регламентом, спустя три часа (кейс 42/769 МВД 75).

6. Нарушение порядка уничтожения информации о лицах, которые прошли обязательную регистрацию, будучи обвиняемыми, а после делá, в отношении которых были прекращены по реабилитирующим основаниям. В нарушение требований административного регламента специалисты ОВД не сообщили об уничтожении информации в отношении этих лиц. Данная процедура обязательна и не зависит от волеизъявления граждан.

Отдельно следует отметить также несколько существенных обстоятельств. Как уже было сказано, сами сотрудники ОВД не всегда знали о существовании данной государственной услуги и наличия административного регламента, в целом, в этих случаях им вообще было непонятно, для чего вообще нужна данная функция. Если сами сотрудники ОИВ не понимают цели данной функции, то что говорить о самих гражданах. Ни один из исследователей так и не понял и не получил ответа, для чего нужна добровольная дактилоскопическая регистрация, в чем именно она им может помочь. Лишь один из исследователей, предположил, что это может помочь при задержании сотрудниками милиции в случаях отсутствия документов, удостоверяющих личность. Однако ознакомившись с регламентом и выяснив, что срок исполнения срочного запроса о данных регистрации выполняется в течение суток, высказал сомнение в эффективности такого способа. Во-вторых, все исследователи согласились на добровольную регистрацию только в рамках эксперимента, пояснив, что в обычной жизни вообще не стали бы проходить дактилоскопирование, так как не желают добровольно оставлять свои данные в правоохранительных органах (после регистрации всеми были поданы заявления об уничтожении дактокарт).

Некоторых исследователей смутило участие в осуществлении этой функции органов ФМС, так как в регламенте их участие не прописано: в одних случаях ФМС выдавали справки о регистрации, в других случаях их функция заключалась в выдаче бланков заявлений о регистрации. Опять же только один из исследователей отметил, что в федеральном законе есть ссылка на участие миграционной службы без детализации их полномочий. Ряд исследователей также отметили, что при обращении о добровольной регистрации у соответствующих органов отсутствовали бланки заявлений. Только в одном случае (кейс 42/769 МВД 75) исследователю выдали бланки в УФМС, а не в ОВД (эксперт пояснил, что у него нет бланков), причем вторую копию обязали получить самому за собственный счет (возможность получения бланков в ОВД в регламенте не прописана).

Отдельно следует заметить, что двое исследователей зафиксировали факты неисполнения сотрудниками ОВД обязанности по уничтожению информации после прекращения уголовных дел. Они связывают это бездействие с нечеткой регламентацией действий следователей, относящихся к системе МВД РФ. В то же время исследователи обратили внимание на то, что даже если бы эта процедура была прописана в данном регламенте более четко, то сам АР не имеет обязательного характера для следователей иных ведомств (СК при прокуратуре, ФСБ и т.д.) и судов.

Кейс 37/769 МВД 16
Добровольная дактилоскопическая регистрация

УВД Московского района г. Казани

г. Казань

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769)

3.09.2008 г. в 18:00 гражданин Н. обратился в УВД Московского района г. Казани (ул. Восстания, д. 55) для получения услуги по добровольной государственной дактилоскопической регистрации.

Вестибюль, как таковой, в помещении Управления отсутствует. Небольшой «пятачок» между входной дверью и турникетом, который втиснут между дежурной частью и решеткой комнаты для содер-

жания задержанных, отсутствие стола, стула и писчих принадлежностей не предполагает возможности для спокойного написания заявления. Никакой информации о порядке предоставлении этой услуги населению в вестибюле Управления нет, соответственно нет образцов заявлений о ее предоставлении.

Заполнив заранее (до прихода в Управление) заявление по установленной форме, гражданин Н. подал его оперативному дежурному. Оперативный дежурный, прочитав заявление, сразу направил Н. в кабинет № 7 на первом этаже. Показать паспорт он не просил. Таким образом, к начальнику Управления заявление для рассмотрения не попало, и специалиста для проведения дактилоскопирования определил оперативный дежурный.

В кабинете № 7 находился эксперт-криминалист Тимербаев в форме капитана милиции. Прочитав заявление, он удивленно спросил, что же нужно гражданину Н. Уточнив фамилию и адрес гражданина (не предложив при этом показать паспорт), эксперт внес эти данные на обычный лист бумаги форматом А4, попросив расписаться внизу листа с каждой стороны. Там же он сделал оттиски пальцев и ладоней Н., предварительно покрыв их специальным составом. После этой процедуры гражданину Н. дали кусочек мыла и предложили вымыть руки в умывальнике.

После того как гражданин Н. вымыл руки и вернулся в кабинет № 7, ему вернули его же заявление, на обратной стороне которого был поставлен штамп: «Взят на учет ЭКО УВД Московского района г. Казани. Эксперт Тимербаев. «3» 09 2008 г.». Гражданин Н. попросил выдать справку о прохождении добровольной государственной дактилоскопической регистрации, на что эксперт ответил, что таких справок он не дает и поставленного им штампа на обороте заявления достаточно. На вопрос о том, обращаются ли люди с подобными заявлениями, эксперт ответил, что обращение гражданина Н. — первый раз в его практике. После этого гражданин Н. попросил эксперта поставить «штамп органа», который должен стоять в левом верхнем углу заявления. Эксперт посоветовал гражданину Н. обратиться с этим в дежурную часть.

В дежурной части без вопросов поставили печать «Дежурная часть» в указанном гражданином месте на заявлении, но проставить дату и подпись должностного лица отказались, предложив гражданину сделать это самому.

При предоставлении услуги по добровольной государственной дактилоскопической регистрации сотрудники милиции были предельно корректны и вежливы, однако у гражданина Н. появилось стойкое ощущение, что о существовании такой услуги, а тем более о регламенте ее предоставления, они не имеют никакого представления.

Кейс 38/769 МВД 16 01
Предоставление услуги по уничтожению дактилоскопической информации, полученной в ходе проведения добровольной государственной дактилоскопической информации

УВД Московского района г. Казани
г. Казань
16—30 сентября 2008 г.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769)

16.09.2008 г. в 9:00 гражданин Н. обратился в УВД Московского района г. Казани (ул. Восстания, д. 55) для подачи заявления о предоставлении услуги по уничтожению фиксации результатов добровольной государственной дактилоскопической регистрации.

В канцелярии у меня отказались принимать заявление, сославшись на то, что принимают заявления только от организаций. После того, как гражданин Н. продолжал настаивать, его направили к начальнику ОДиР (отдел делопроизводства и регистрации). Начальник ОДиР Ларина Ольга Олеговна прочитала заявление, сказала, что ей сначала нужно разобраться, имеет ли она право принимать подобные заявления.

Вместе с Лариной О.О. гражданин Н. пришел в кабинет экспертов, где его спросили, когда он проходил добровольное дактилоскопирование и зачем это ему было нужно. Узнав о дате, гражданину сообщили, что никаких данных о его дактилоскопировании у них нет. Далее гражданину предложили

дать объяснение по поводу его действий, обратиться в информационный центр министерства и вообще дали понять, что он сумасшедший («Вы что с ума сошли?»).

На замечание гражданина Н., что его действия прописаны в приказе МВД, Ларина О.О. сказала, что она не обязана знать приказы, которые ее не касаются.

Поняв, что заявление не примут, а значит, откажут в предоставлении услуги об уничтожении добровольной государственной дактилоскопической регистрации, гражданин Н. ушел из помещения УВД Московского района г. Казани.

Заявление в тот же день гражданином было направлено в УВД Московского района г. Казани заказным письмом с уведомлением. 19.09.2008 г. заявление было получено адресатом. На 30.09.2008 г. ответ на заявление гражданину Н. не поступал.

Кейс39/ 769 МВД 78
Добровольная дактилоскопическая регистрация

МВД России (65 отделение милиции Кировского района г. Санкт-Петербурга)
г. Санкт-Петербург
16 сентября 2008 г.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.03.2007 г. № 769)

Гражданка Н. обратилась в 65 о/м Кировского района г. Санкт-Петербурга с заявлением о проведении добровольной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с административным регламентом. Гражданка Н. сейчас на пенсии, а в прошлом работала в органах внутренних дел, поэтому имеет представление о работе милиции.

Время, затраченное на получение услуги (включая ожидание сотрудника), — 2 часа.

Время, затраченное непосредственно на дактилоскопию, — 30 минут.

Место для проведения услуги было выбрано после телефонного обращения в Управление МВД по Кировскому району г. Санкт-Петербурга (район регистрации гражданки Н.). По телефону сотрудник управления указал, что для дактилоскопии необходимо обращаться в отдел милиции по месту жительства гражданина.

16 сентября 2008 г. гражданка Н. пришла в 65 о/м за получением услуги по дактилоскопированию. Довольно долго дежурный не мог понять, что от него хотят, попросил подождать 40 минут, поскольку был удивлен, увидев заявление (приложение к административному регламенту) на дастилоскопию, сказал, что видит такое впервые и поинтересовался откуда оно у гражданки Н. Затем дежурный обратился к начальнику о/м, начальник отдела сказал, что слышал об этом и попросил исполнителя провести дактилоскопию. Исполнителя на месте не оказалось, пришлось его ждать еще 40 минут в холле отдела милиции. Дежурный попросил выйти на улицу, так как нахождение в помещении гражданки Н. его явно нервировало. На улице было +12 °С, гражданка Н. выйти на улицу отказалась. Когда пришел исполнитель, то дактилоскопию сделали примерно за 30 минут. Исполнитель, старшина 65 о/м, попросил сделать копию паспорта, а в административном регламенте такого требования не содержится, взял заявление и отнес его в канцелярию, не зарегистрировав, так как в канцелярии никого не было. Сделав дактокарту, исполнитель отдал два ее экземпляра (оригинала!) гражданке. Несмотря на просьбы гражданки Н. выдать справку о прохождении дактилоскопии, кроме дактокарты она ничего не получила. После проведения дактилоскопии исполнитель предложил Гражданке Н. помыть руки в специально отведенной комнате, где была горячая и холодная вода. Гражданка Н. оценивает получение услуги как нормальное, но некомфортным оценивает само ожидание получения услуги (холодно, недоброжелательно со стороны дежурного, долго ждали исполнителя, чей ребенок в больнице), отношение к ней было, как к «выжившей из ума» (со стороны дежурного).

Кейс 40/769 МВД 75
Добровольная дактилоскопическая регистрация

ОВД Центрального района г. Читы
г. Чита

28 августа — 28 сентября 2008 г.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769)

27.08.2008 г. гражданин В. для получения информации о порядке прохождения добровольной государственной дактилоскопической регистрации посетил сайт УВД по Забайкальскому краю (http://uvd.chita.ru/), однако данная информация на сайте отсутствовала. В. обратился в дежурную часть УВД по Забайкальскому краю по телефону «02», где ему в соответствии с п. 19 административного регламента предложили обратиться за необходимой услугой в орган внутренних дел по месту жительства, указав адрес подразделения.

28.08.2008 г. гражданин В. обратился в дежурную часть ОВД Центрального района г. Читы с просьбой о прохождения добровольной государственной дактилоскопической регистрации. Он сразу был отправлен в кабинет эксперта-криминалиста, где отсутствовала какая-либо информация о порядке и сроках прохождения дактилоскопической регистрации. Вначале эксперт в нарушение п. 19.1. административного регламента отказался оказывать услугу, пояснив, что добровольная дактилоскопическая регистрация осуществляется только один раз в неделю — по средам. Гражданину В. пришлось придумать версию, что дактилоскопию ему необходимо пройти в день обращения, так как на следующий день он уезжает в командировку. Тогда эксперт отправил его за бланками (заявление, карточка заявителя и дактилоскопическая карта) в отдел УФМС РФ по Забайкальскому краю в Центральном районе г. Читы.

Отдел УФМС располагается в одном здании с ОВД Центрального района г. Читы, но имеет отдельный вход. В его помещении также отсутствует какая-либо информация (в том числе административный регламент) о порядке прохождения дактилоскопической регистрации. К четырем разным окошкам были большие очереди людей, обратившихся по поводу обмена и утери паспортов, регистрации по месту жительства, принятия российского гражданства. Через 5 минут В. удалось выяснить, что необходимые бланки выдают в окошке № 3. В данном окошке принимал сам руководитель отдела УФМС Воложанин В., который выдал гражданину В. по одному бланку заявления, карточки заявителя и дактилоскопической карты. После чего предложил самостоятельно их отксерокопировать, пояснив, что для дактилоскопической регистрации потребуется два заполненных экземпляра каждого бланка.

Копии бланков В. удалось сделать в интернет-кафе, расположенном в 300—400 м от отдела УФМС. Затем он вновь обратился к эксперту-криминалисту ОВД Центрального района г. Читы, который в нарушение п. 19.1. не проверил «тождественность гражданина с лицом, изображенным на фотографии в паспорте, а также полноту и правильность заполнения заявления о проведении добровольной государственной дактилоскопической регистрации», не «доложил заявление начальнику органа внутренних дел или должностному лицу, его замещающему, для поручений сотруднику, уполномоченному в получении дактилоскопической информации».

В течение 15 минут эксперт снял у В. на дактилоскопическую карту отпечатки пальцев рук и ладоней. После этого предложил заявителю заполнить все принесенные с собой бланки документов и самостоятельно сдать их в отдел УФМС.

В отделе УФМС гражданину В. пришлось простоять в общей очереди к окошку № 3 около трех часов, чтобы сдать документы и получить справку о прохождении добровольной государственной дактилоскопической регистрации. При этом были нарушены его права, предусмотренные п. 19.1. административного регламента, согласно которому после проведения дактилоскопирования максимальный срок оформления справки составляет один час.

Кейс 41/769 МВД 23
Добровольная дактилоскопическая регистрация

Управление Внутренних дел Западного административного округа г. Краснодара

г. Краснодар

26 сентября 2008 г.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.03.2007 г. № 769)

Гражданка Н. обратилась в Управление внутренних дел Западного административного округа г. Краснодара с заявлением о проведении добровольной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с административным регламентом. Гражданка Н. впервые обратилась за предоставлением такого рода услуги.

Специалист секретариата УВД сказала, что нужно обратиться в отдел УФМС по Западному округу, туда, где выдают паспорта для граждан. На что гражданка Н. ответила, что паспорт она не собирается менять, а просто хочет провести добровольную дактилоскопию из своих собственных побуждений. Тогда специалист порекомендовала обратиться к экспертам УВД. Гражданка Н. поднялась на 5-й этаж к экспертам. Главный эксперт Ванина М.А. любезно проинформировала, что здесь добровольную дактилоскопию никто из экспертов делать не будет, поскольку отсутствуют бланки для оформления добровольной дактилоскопии. И посоветовала записаться на прием к руководителю, который, как выяснилось, уехал в Главк.

Гражданка Н. вынуждена была обратиться в отдел УФМС по Западному округу, где, как оказалось, действительно делают добровольную дактилоскопию (кабинет № 1), но только при получении или замене паспорта. Однако на момент обращения эксперт находилась в отпуске, поэтому услуга временно не предоставлялась.

Кейс 42/769 МВД 75
Добровольная дактилоскопическая регистрация

ОВД Центрального района г. Читы

г. Чита

3 октября 2008 г. по настоящее время

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769)

28.08.2008 г. гражданин В. прошел добровольную государственную дактилоскопическую регистрация.

9.09.2008 г. В. обратился с вопросом на сайт УВД по Забайкальскому краю о порядке уничтожении дактилоскопической информации лица, прошедшего добровольную государственную дактилоскопическую регистрацию. Был получен ответ, который отвечал на поставленные вопросы.

10.09.2008 г. В. позвонил по телефону (44-21-20) в отдел УФМС Центрального района г. Читы, чтобы задать дополнительные вопросы о порядке уничтожении дактилоскопической информации. По телефону ответила сотрудница, которая не представилась. Она продемонстрировала незнание ответов на поставленные вопросы, просила перезвонить.

3.10.2008 г. В. пришел в отдел УФМС Центрального района г. Читы, отстоял общую очередь в окошко № 3, получил бланк заявления об уничтожении дактилоскопической информации, заполнил его и отдал сотруднику отдела УФМС. На втором экземпляре заявления сотрудник отдела по просьбе заявителя поставил отметку о приеме документов.

Кейс 43/769 МВД 12
Добровольная дактилоскопическая регистрация

МВД по Республике Марий Эл

г. Йошкар-Ола

25 сентября 2008 г.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 769)

Гражданка Н. пришла в Центральный отдел милиции по г. Йошкар-Оле с целью сделать дактилоскопию пальцев рук и ладоней по добровольной программе дактилоскопирования. Она обратилась

к одному из экспертов ОВД и спросила, где и как это можно сделать. Эксперт не знала, что ответить и отправила ее к начальнику ЦОМ. Он очень удивился желанию гражданки Н. пройти эту процедуру и начал расспрашивать, кто она такая и зачем ей это нужно. После ответа гражданки Н., что она простой человек, желающий сделать дактилоскопию «на всякий случай», «мало ли что случится», начальник успокоился и сказал, что поможет написать заявление. Бланка заявления у него не было, поэтому он дал простой лист формата А4. Гражданка Н. написала заявление под диктовку начальника, который все время сбивался и явно не знал, как правильно писать такое заявление. Потом он повел гражданку Н. в кабинет эксперта. В личной беседе начальник сказал, что гражданка Н. первая за последние полгода или даже больше, кто обратился к ним за этой услугой. На его памяти желающих пройти дактилоскопию было всего несколько человек.

У кабинета эксперта стоило начальнику отвернуться, как к гражданке Н. подбежал сотрудник милиции и со словами типа «Наконец-то пришла!» готов был уже потащить в свой кабинет. Оказывается, они давно ждали человека по какому-то уголовному делу, у которого должны были взять отпечатки пальцев. Эксперт очень удивился, когда узнал, что гражданка Н. не проходит ни по какому уголовному делу, но с нее все-таки берут отпечатки пальцев.

Когда процедура дактилоскопирования должна была начаться, то выяснилось, что у экспертов нет краски. Чтобы найти засохшие и почти закончившиеся чернила, экспертному отделу потребовалось 10 минут. Пока проходил поиск, весь экспертный отдел очень интересовался у гражданки Н., зачем ей потребовалось делать дактилоскопию. Успокоились они только тогда, когда она ответила, что в случае потери памяти, они смогут идентифицировать ее личность.

Гражданку Н. пригласили в кабинет. Оказалось, что на столе, предназначенном для проведения дактилоскопии, стоит микроволновая печь, поверхность стола мокрая и грязная. Протереть его, видимо, не представлялось возможным, поэтому гражданку Н. пригласили в неосвещаемый коридор. Там, в темноте, на полуразвалившемся столе происходила вся процедура. Отпечатки пальцев переносились опять-таки не на бланк, а на лист бумаги формата А4.

После процедуры гражданку провели к умывальнику, где не было мыла и текла только холодная вода. Отмыть руки оказалось просто невозможно.

На следующий день (26 сентября) гражданка Н. захотела взять справку о том, что она прошла дактилоскопирование по программе добровольного дактилоскопирования. Решив сначала позвонить и узнать, может ли она сегодня прийти, гражданка Н. не смогла дозвониться до дежурной части — никто не брал трубку. Тогда она позвонила по другому телефону и попросила дать номер телефона начальника экспертно-криминалистического отдела, ей дали номер того же начальника. Он сказал, что справку дать не может, потому что дактилоскопию ей сделали неправильно и ей нужно будет подойти через неделю, чтобы все переделать. Услышав в ответ, что она не может ждать, поскольку уезжает на две недели, он сказал, чтобы приходила через две недели.

29 сентября гражданка Н. лично пришла к начальнику разобраться, в чем дело. Она попросила выписать ей справку, на что получила категоричный отказ. Начальник мотивировал его тем, что у них нет бланков для справок. На замечание гражданки Н., что дактилоскопию без бланков делать можно, а справку выписать нельзя, он ответил, что такая справка будет недействительна. Он заверил, что ее отпечатки пальцев уже в их базе данных. Он сказал, что у них еще нет человека, который мог бы заниматься этим, поэтому всех таких, как гражданка Н., отправляют к нему, что у него самого еще нет опыта проведения этой процедуры по всем правилам, что бланки и справки они заказали и их уже печатают в типографии. Он попросил личный телефон гражданки Н., чтобы позвонить ей, когда эти бланки (в том числе бланк справки) привезут в их отдел милиции.

Кейс 44/ 769 МВД 21
Добровольная дактилоскопическая регистрация

МВД России (ОВД по Московскому району г. Чебоксары, Республика Чувашия)

г. Чебоксары

10 октября 2008 г.

Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации (утвержден Приказом МВД РФ от 31.03.2007 г. № 769)

Гражданин Федоров обратился в ОВД по Московскому району (по месту жительства) с заявлением.

В РОВД его попросили отправиться в ТОМ Московского РОВД г. Чебоксары, сославшись, что эксперты находятся там.

Когда гражданин Федоров приехал в ТОМ Московского РОВД г. Чебоксары, его отправили в Ленинское РОВД г. Чебоксары, сославшись на то, что центральный аппарат находится там и именно там происходит регистрация.

В Ленинском РОВД г. Чебоксары отказались принимать заявление о проведении добровольной регистрации.

Через 3 часа, после обзванивания всех возможных «телефонов доверия» МВД, была проведена регистрация при помощи технических средств — сканера отпечатков.

При занесении информации в базу данных эксперт сказал, что в программе нет кода «добровольная регистрация» и занес ее по другому коду.

Вместо уведомления о прохождении добровольной дактилоскопической регистрации гражданину Федорову поставили штемпели о взятии на дактилоскопический учет и фотоучет.

Сотрудники, проводящие регистрацию, не знали о существовании административного регламента и впервые видели форму-заявление о прохождении добровольной дактилоскопической регистрации.

2.26. Региональные административные регламенты по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)

Общие сведения о «контрольных закупках»

В силу актуальных ограничений в процессе исследования было проведено четыре частичных «контрольных закупки» по получению информации о результатах исполнения функции в четырех регионах, где исполняются региональные административные регламенты, описывающие исполнение этой государственной функции региональными ОИВ (Владимирской, Брянской и Саратовской областях, Пермском крае).

Субъектами выступали физические и юридические лица, таким образом, удалось охватить весь возможный спектр получателей информации об исполнении функции.

Были задействованы различные способы информационного взаимодействия с ОИВ. Запросы направляли: один — по электронной почте, три — заказными письмами.

Соответствие административному регламенту и нормативно-правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия гражданина (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

На три из четырех запросов были получены ответы из соответствующих органов власти. В двух случаях ответы были малоинформативны: не содержали информации о результатах проведения мероприятий по государственному экологическому контролю. Органы исполнительной власти (Комитет природопользования и охраны окружающей среды Брянской области, Комитет охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области) перенаправили заявителей за получением информации в другие органы исполнительной власти, не сообщив их координат.

В одном из трех случаев (Государственная инспекция по охране окружающей среды Пермского края) ответ был дан по существу: сообщалось о результатах внеплановых мероприятий по государственному экологическому контролю, проведенных по жалобе общественной организации. Письмо, полученное их ОИВ, содержало ответы на все поставленные вопросы. Вместе с тем была предоставлена лишняя информация, которую не запрашивала общественная организация (например, о том, что проверка проводилась в присутствии исполнительного директора предприятия О.В. Савченко). Это сделало ответ менее информативным. Кроме того, не была удовлетворена просьба о предоставлении копии акта проведенной проверки, причем в письме это не было обосновано, а информация об акте в тексте ответа отсутствовала вообще.

Во всех трех случаях были соблюдены сроки предоставления ответа.

Среди минусов практики внедрения данных регламентов необходимо отметить негативные результаты информирования по электронной почте (этот критерий отмечен получателем услуги как значимый). Из Владимирской области ответ на запрос не был получен вообще, несмотря на то что письмо дошло.

В процессе исследовательской подготовки к проведению экспериментов исследователями были сформулированы следующие замечания к содержанию административного регламента:

● У общественных организаций, граждан нет возможности для получения копий актов экологического контроля (возможность и процедуры их получения не описаны в текстах административных регламентов). Это существенно ограничивает права граждан на информирование, учитывая, что экологическая информация имеет статус общедоступной.

● Кроме того, тексты административных регламентов не содержат специальных параграфов об информировании субъектов исполнения функции о процедуре ее осуществления.

Вероятно, необходимо внести в регламенты параграфы, описывающие процедуру и возможности информирования субъектов исполнения функции, а также граждан и общественных организаций. Две последние категории субъектов исполнения функции необходимо внести в список получателей информации о результатах услуги (результатов государственного экологического контроля). В качестве общедоступного ресурса для получения информации всеми заинтересованными лицами могут быть использованы сайты органов исполнительной власти, которые уполномочены исполнять данную функцию.

2.27. Региональные административные регламенты по проведению государственной экологической экспертизы

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального значения.

Было проведено четыре эксперимента (частичные «контрольные закупки») по получению информации об услуге (о результатах проведения государственной экологической экспертизы) в четырех субъектах РФ, где приняты вышеуказанные административные регламенты (Кемеровской, Владимирской, Саратовской и Тамбовской областях). Запрашивалась также копия текста заключения государственной экологической экспертизы.

Субъектами выступали физические лица, запросы направлялись по электронной почте.

Соответствие административному регламенту и нормативным правовым актам большей юридической силы выявленных параметров взаимодействия граждан (представителя юридического лица) и органа исполнительной власти

В процессе закупки не удалось получить ответ ни из одного органа исполнительной власти, несмотря на то что уведомления о доставке писем отправители не получали. Как специальный вид информирования электронная почта не предусмотрена ни в одном из проанализированных регламентов — это существенное ограничение, так как получатели услуги указывают возможность получать информацию посредством электронной почты в качестве значимого элемента сервиса.

Анализ текстов административных регламентов показал, что в них отсутствуют специальные параграфы, описывающие процедуру информирования получателей услуги о содержании и процедуре получения услуги (кроме регламента Кемеровской области).

Отсутствует также описание механизма получения информации для проведения общественной экологической экспертизы, что может стать предпосылкой для нарушения прав граждан на получение экологической информации и реализации механизма общественной экологической экспертизы.

В двух регламентах (в Тамбовской и Владимирской областях) нет описания процедуры подачи жалобы на действия должностных лиц, предоставляющих услугу. Это потенциально может стать существенной предпосылкой для нарушения прав получателей услуги.

2.28. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги по оказанию единовременной материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
21	Министерство здравоохранения и социального развития Республики Чувашия	Утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Республики Чувашия от 21.08.2007 г. № 554	1
23	Департамент социальной защиты населения Краснодарского края	Утвержден Приказом Департамента социальной защиты населения Краснодарского края от 26.12.2007 г. № 720	1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги по оказанию единовременной материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации. Было проведено две «контрольные закупки» в двух городах: Чебоксарах и Краснодаре. В первом случае имела место полная закупка — проводилось оценивание качества основных этапов. Во втором, частичные закупки — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи и анализа информации на интернет-сайте управления в Краснодаре.

● В Чувашии оценивалось качество места предоставления государственной услуги (№ 1 п. 2.2.5. административного регламента).

● Также в Чувашии субъектом закупки оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Результат был получен лишь в процессе частичной закупки в Краснодаре — предоставление информации об услуге.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: в Краснодаре сотрудник соцзащиты при ответе на телефонный звонок не представилась, на просьбу дать консультацию по телефону о порядке начисления субсидии отказалась разговаривать, сославшись на то, что консультация получится очень объемной, пригласила прийти лично; в Чувашии респондент получила всю интересующую ее информацию с сайта, при этом, если посмотреть текст регламента на предмет переченя информации обязательной для размещения на официальном интернет-сайте (п. 2.2.4.), то она окажется очень скудной. В перечне нет положений об обязательном размещении адресов учреждений, графика их работы, номерах телефонов, электронной почты и много другого, что безусловно является значимой информацией для получателей государственных услуг.

2. Оценивая место предоставления государственной услуги, в Чувашии респондент зафиксировал отсутствие парковки рядом с учреждением, электронной системы управления очередью, системы звукового информирования заявителей и ряд других моментов, которые присутствуют в качестве стандарта по оборудованию мест предоставления государственной услуги в федеральных регламентах. Если посмотреть текст данного регионального регламента (п. 2.2.5.), то в требованиях к оборудованию помещений для оказания государственной услуги, речь идет в основном о стульях, столах и настольных табличках для сотрудников. Примечательно, что даже положения об обязательном наличии пандусов на входе и выходе из помещения, в регламенте нет, хотя сам пандус, как показала анонимная закупка — есть.

3. В Чувашии, вместо отведенных при подаче документов для получения государственной услуги 15 минут (п. 2.2.6.), прием длился 20 минут.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была.

2.29. Региональные административные регламенты по лицензированию деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
01	Лицензионно-регистрационная служба Республики Адыгея	«Выдача лицензий на деятельность по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов» в Республике Адыгея	1
27	Министерство промышленности, транспорта и связи Хабаровского края	Утвержден постановлением Правительства края от 29.01.2008 г. № 27-пр	2
32	Комитет природопользования и охраны окружающей среды, лицензирования отдельных видов деятельности	Утвержден постановлением Администрации Брянской области от 4.02.2008 г. № 88	1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги выдачи лицензий на деятельность по заготовке, переработке и реализации лома цветных металлов. Было проведено четыре «контрольные закупки» в трех городах: Майкопе, Хабаровске и Брянске. Во всех случаях имели место частичные закупки — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи и анализа информации на интернет-сайте управления в Хабаровске.

● В Хабаровске во время одной из двух произведенных там «контрольных закупок», оценивалось качество места предоставления государственной услуги.

Результат был получен лишь в ходе двух частичных закупок в Хабаровске — предоставление информации об услуге.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламентов:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: в Майкопе и Брянске, сотрудники отказались предоставить информацию по телефону, в первом случае, сославшись на то, что консультация получится очень объемной, во втором — переадресовав к текстам нормативно-правовых актов. Ни в одном из четырех случаев, сотрудники не представились полностью (ФИО, должность, наименование учреждения). В Хабаровске респондент получил всю интересующую информацию с сайта, сведения имеются в свободном доступе, что полностью соответствует нормам административного регламента (п. 3.15.); респондентом был зафиксирован случай хамской манеры общения в одном случае (вторая закупка в Хабаровске) «*сотрудник был раздражен, невежлив и, не попрощавшись, прервал диалог*».

2. Качество места предоставления государственной услуги, оценивалось только в одном случае — в Хабаровске. Респондент зафиксировал отсутствие парковки рядом с учреждением, пандусов на входе и выходе из помещения, стульев в коридорах и ряд других моментов, которые присутствуют в качестве стандарта по оборудованию мест предоставления государственной услуги в федеральных регламентах. Но самое главное, со слов респондента, вход в здание осуществляется по пропускам. Для того чтобы

попасть в соответствующий кабинет необходимо с вахты позвонить туда по внутренней линии и дождаться, когда сотрудник за заявителем спустится. Самостоятельно пройти на этаж не представляется возможным.

3. Информационных стендов на месте оказания услуги не оказалось, так как согласно регламенту (п. 2.1.) «*информация о порядке исполнения государственной функции представляется: непосредственно в министерстве его должностными лицами; с использованием средств телефонной связи; на интернет-сайте Правительства Хабаровского края*».

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была.

2.30. Региональные административные регламенты по лицензированию образовательной деятельности

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
3	Министерство образования и науки Республики Бурятия	Утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Республики Чувашия от 21.08.2007 г. № 554	1
16	Министерство образования и науки Республики Татарстан	Административный регламент государственной функции по лицензированию образовательной деятельности	3
21	Министерство образования и молодежной политики Республики Чувашия	Административный регламент государственной функции по лицензированию образовательной деятельности	5
23	Департамент образования и науки Краснодарского края	Утвержден Приказом Департамента образования и науки Краснодарского края от 16.10.2007 г. № 3455	1
71	Департамент образования Тульской области	Постановление Администрации Тульской области от 21.12.2007 г. № 642	1
74	Министерство образования и науки Челябинской области	Административный регламент по лицензированию образовательной деятельности	2

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной функции по лицензированию образовательной деятельности. Было проведено 13 «контрольных закупок» в шести городах. В восьми случаях проводилась полная закупка — оценивалось качество основных этапов. В пяти случаях — частичные закупки: получение информации об отдельных этапах. Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты охватывали следующие ключевые моменты:

● Проверялись способы организации информирования: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи, электронной почты, информационных стендов в местах оказания государственной услуги и анализа информации на интернет-сайте.

● В семи случаях оценивалось качество места исполнения государственной функции.

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Результат исполнения государственной функции был получен в восьми случаях из 13.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования о государственной функции: в восьми случаях из 13 были выявлены проблемы, связанные с информированием об исполнении государственной функции; в административном регламенте Челябинской области п. 6.3. четко прописывает обязанность должностного лица при консультировании по телефону «*предоставлять информацию по перечню необходимых документов для получения результата исполнения государственной функции*», однако в процессе «контрольной закупки» сотрудник переадресовал респондента на сайт Минобразования, избегая исполнения своих обязанностей; в Краснодаре начальник отдела лицензионных экспертиз в очень грубой форме отказался предоставить информацию респонденту по телефону и пригласил прийти лично.

2. Стоит обратить особое внимание на разницу в текстах регламентов, касающуюся порядка информирования граждан при ответе на телефонные звонки. Так, в тексте административного регламента Тульской области содержится пункт, согласно которому «*при ответе на телефонные звонки сотрудник, осуществляющий информирование, должен назвать фамилию, имя, отчество, занимаемую должность, наименование органа*». В текстах административных регламентов Республики Бурятия и Челябинской области — такого положения нет. Имеется лишь перечень информации, обязательной для предоставления, но сама форма ответа оставляется на усмотрение сотрудников.

3. Оценивая место предоставления государственной услуги в Чувашии, Казани и Краснодаре, респонденты зафиксировали отсутствие пандусов на входе и выходе из помещения исполнения государственной функции. Более того, в административных регламентах Тульской и Челябинской областей вообще отсутствуют пункты, регламентирующие качество оборудования мест исполнения государственной функции. О стандарте комфортности упоминается в регламенте Республики Бурятия (п. 11), но и в нем речь идет в основном о стульях, столах и письменных принадлежностях. Такая ситуация не может считаться приемлемой.

4. В Бурятии, согласно п. 20.4. административного регламента, «ответ направляется заявителю не позднее 30 дней со дня регистрации обращения о предоставлении информации из реестра лицензий», «контрольная закупка» показала неисполнение этих сроков. Согласно административному регламенту Тульской области (п. 19), «*при консультировании по электронной почте ответ на обращение направляется в срок, не превышающий четырех рабочих дней с момента поступления обращения*». Как показала «контрольная закупка», ответ не поступил и по истечении 30 дней. Административный регламент Челябинской области, устанавливающий срок ответа на электронные обращения — 3 дня (п. 20.3.) также не прошел проверку «контрольной закупкой».

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением центра занятости затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Кейс 45/5 16 рег

Предоставление информации, содержащейся в реестре лицензиатов образовательной деятельности

Министерство образования и науки Республики Татарстан

г. Казань

22—24 сентября 2008 г.

Административный регламент предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности (утвержден Приказом Министерства образования и науки Республики Татарстан от 4.06.2007 г.)

22.09.2008 г. гражданин С. обратился в Министерство образования для получения услуги. Никакой информации в помещении государственного органа о порядке предоставления и самой возможности ее предоставления обнаружить не удалось.

Начальник отдела лицензирования образовательной деятельности Гафуров Т.Г. после сообщения о цели визита С. в недоумении спросил, кто он такой и откуда пришел? Гражданин С. ответил, что он обычный человек и пришел «с улицы», Гафуров также недоуменно спросил, зачем Вам это надо?

Далее Гафуров Т.Г. сказал, что С. нужно обратиться официально и порекомендовал написать заявление в свободной форме на чье угодно имя («на имя министра, заместителя, можно на мое»).

В то время пока С. писал заявление, Гафуров Т.Г. по номеру телефона, указанному С., дозвонился до субъекта запроса, а именно до филиала учебного центра Redcenter в Казани, и спросил, имеют ли они лицензию на образовательную деятельность? Получив ответ, что эта организация является представительством головного офиса, находящегося в г. Москве, Гафуров Т.Г. спросил, имеют ли они разрешение на открытие представительства. После этого он представился и обязал своего собеседника предоставить ему какие-то документы.

После получения заявления С. о предоставлении сведений из реестра в отношении интересующей организации, Гафуров Т.Г. возмущенно заявил, что не может представить реестр, который состоит из пяти тысяч лицензиатов. С. пояснил, что его интересует только одна организация и вопрос о том, когда можно будет обратиться за ответом, Гафуров сказал, что только тогда, когда им будет получен ответ из учебного центра Redcenter, и вообще: «звоните или мы Вам позвоним»». На это заявление С. повторил, что ему нужна информация из возглавляемого Гафуровым Т.Г. отдела, а не из учебного центра Redcenter, и что существуют сроки предоставления подобной информации, предусмотренные законом. После этого Гафуров Т.Г. предложил прийти за ответом через два дня.

24.09.2008 г. гражданин С. получил письменный ответ о том, что Министерством образования и науки Республики Татарстан лицензия филиалу учебного центра Redcenter не выдавалась.

В процессе проведения закупки С. убедился, что уполномоченный государственный орган не проводит никакого мониторинга рынка образования ни в Республике Татарстан, ни непосредственно в г. Казани (адрес расположения учебного центра Redcenter находится в нескольких минутах ходьбы от места расположения контролирующего органа). Порядок предоставления самой услуги для чиновника был неизвестен, что свидетельствует о том, что услуга в обычных условиях либо предоставляется крайне редко, либо вообще не предоставляется.

2.31. Региональные административные регламенты по лицензированию при предоставлении права пользования недрами и организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр на территории субъекта РФ

Общие сведения «о контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
67	Департамент лесного хозяйства, отдел лесопользования, Смоленской области		1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение регионального административного регламента по предоставлению государственной услуги по лицензированию при предоставлении права пользования недрами и организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр на территории субъекта РФ. Была проведена одна частичная «контрольная закупка» в Смоленске. Субъектом закупки выступало физическое лицо.

Проверялся способ организации информирования об услуге с использованием средств телефонной связи.

В процессе проведения «контрольной закупки» были выявлены проблемы с поиском контактной информации ответственного Департамента. Респонденту пришлось сделать шесть звонков, чтобы узнать контактный телефон. При консультировании по телефону сотрудник Департамента назвала наименование учреждения, ФИО и ответила на все интересующие респондента вопросы (адрес организации, перечень документов, сроки получения результата и т.д.). Сотрудник, принявший звонок, говорила вежливо, не прерывала разговор, в конце консультирования кратко подвела итоги. Общение продолжалось менее десяти минут.

Данную «контрольную закупку» можно считать образцово-показательной с точки зрения качества информирования с использованием средств телефонной связи.

2.32. Региональные административные регламенты по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
23	Кубаньлицторг-контроль	Утвержден Приказом Департамента потребительской сферы и регулирования рынка алкоголя Краснодарского края от 12.05.2008 г. № 33	1
33	Департамент развития предпринимательства, торговли и сферы услуг	Утвержден постановлением Губернатора области от 21.06.2007 г. № 452	1
51	Управление по лицензированию Мурманской области	Утвержден постановлением Правительства Мурманской области от 26.11.2007 г. № 567-ПП/22	1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по исполнению государственной функции по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции. Было проведено три «контрольные закупки» в трех городах: Владимире, Мурманске и Краснодаре. Во всех случаях были проведены частичные закупки — получение информации об отдельных этапах исполнения государственной функции. Закупки проводились от имени юридических лиц.

Проверялись способы организации информирования о государственной функции с использованием средств телефонной связи.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Первоначально стоит обратить внимание на разницу в региональных подходах к данному виду лицензирования. Так, во Владимирской области речь идет об административном регламенте исполнения «государственной функции», а в Краснодарском крае и Мурманской области административные регламенты предоставления «государственной услуги».

2. В текстах региональных административных регламентов был обнаружен разброс, касающийся возможных форм информирования граждан. Так, п. 2.8. регламента Владимирской области гласит, что «*консультации по вопросам лицензирования проводятся служащими отдела лицензирования Департамента на личном приеме и по телефонам*»; п. 13 регламента Краснодарского края учреждает лишь вариант письменного консультирования; п. 1.2. Мурманской области устанавливает целый перечень разнообразных вариантов консультирования: «*непосредственно в лицензирующем органе; с использованием почтовой, телефонной связи, электронного информирования; посредством публикаций в СМИ, издания информационных материалов (брошюр, буклетов и т.д.)*».

3. Порядок и форма ответов на телефонные звонки и устные обращения граждан, оговариваются лишь в регламенте Мурманской области (п. 1.7.) «*специалисты подробно и в вежливой и корректной форме информируют обратившихся по интересующим их вопросам. Ответ на телефонный звонок должен начинаться с информации о наименовании органа, в который позвонил гражданин, фамилии, имени, отчества и должности специалиста, принявшего телефонный звонок*». Однако, как показала «контрольная закупка», эта разница в регламентации компенсируется единообразием поведения на местах. Ни один из сотрудников во всех трех регионах не представился по всем трем пунктам (ФИО, должность, учреждение).

4. Во время консультирования респонденты задавали специалистам 14 разнообразных вопросов, касающихся процедур лицензирования (адрес учреждения, график работы, перечень необходимых документов, сроки исполнения, размер пошлины и т.д.). В результате были получены следующие данные: в Краснодаре — 13 ответов, Владимире — четыре ответа, Мурманске — девять ответов.

5. Отдельно стоит коснуться перечня документов. Так во Владимире специалист не захотел называть перечень необходимых документов для получения лицензии. Если обратиться к текстам регламентов, можно зафиксировать разброс в их числе: в Краснодаре для получения лицензии требуется — 11 документов, во Владимире — 12, в Мурманске — 13.

К положительным моментам можно отнести тот факт, что все респонденты поставили высокие оценки сотрудникам за вежливость и доброжелательность во время телефонного разговора. Время разговора во всех трех случаях не превысило 10 минут.

2.33. Региональные административные регламенты по назначению и выплатам ежемесячного пособия на ребенка

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
16	Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан	Утвержден Приказом Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383	1
21	Министерство здравоохранения и социального развития Республики Чувашия	Утвержден Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Республики Чувашия	1
27	Министерство социальной защиты населения Хабаровского края	Утвержден Приказом Министерства социальной защиты населения Хабаровского края от 21.04.2008 г. № 65-П	1
55	Управление Министерства труда и социального развития Омской области	Утвержден Распоряжением Министерства труда и социального развития Омской области от 26.12.2007 г. № 555-р	1
67	Департамент Смоленской области по социальному развитию	Утвержден Приказом Министерства труда, занятости и социальной защиты Смоленской области	1
70	Центр социальной поддержки Чайнского района Томской области	Утвержден Приказом Департамента социальной защиты населения Томской области от 11.10.2007 г. № 230	1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка. Было проведено шесть «контрольных закупок» в шести городах. В Татарстане проходила полная закупка услуги, в остальных пяти случаях имели место частичные закупки — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические лица.

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи, электронной почты, анализа данных информационных стендов на месте получения услуги, оценки информации содержащейся на интернет-сайте учреждений.

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги.

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламентов:

1. Отсутствие как такового результата услуги было зафиксировано в одном случае — в Чувашии, где на запрос по электронной почте не было получено никакого ответа.

2. В Смоленске, при анализе интернет-сайта Департамента Смоленской области по социальному развитию, респондент оценил на «двойку» работу электронного представительства по пятибалльной шкале. Из всего многообразия информации, которую можно разместить на сайте Департамента, достой-

но представлено лишь две рубрики: раздел контактной информации и вывешены тексты административных регламентов. Ни графиков работы, ни извлечений из нормативно-правовых актов, ни порядка получения услуги, ни перечня необходимых документов и т.д. — ничего этого на сайте не представлено.

3. При консультировании по телефону, административный регламент Томской области (п. 13) устанавливает правило, согласно которому «*специалист должен поднять трубку не позже пятого телефонного зуммера*» (такая точность редко встречается в текстах региональных регламентов), и, как показала «контрольная закупка», это правило соблюдается (подняли на третьем гудке). Однако представляться, согласно тому же пункту — ФИО, должность, учреждение, — сотрудник не стал. Несмотря на то что в Томске проводилась лишь частичная закупка, и не было возможности отследить все этапы предоставления государственной услуги, сам текст административного регламента представляется качественным, хорошо проработанным, документом, ориентированным на клиента. В частности, есть пункты, регламентирующие меры конфиденциальности сведений о заявителе (п. 52), расположение столов и стендов в местах, обеспечивающих свободный доступ к ним инвалидов-колясочников (п. 43), максимальную продолжительность административных процедур по времени (п. 73—113) и т.д., что редко встречается даже в текстах федеральных административных регламентов.

4. Качество места предоставления государственной услуги оценивалось в Татарстане, Хабаровском крае. Респонденты зафиксировали отсутствие пандусов на входе и выходе из помещений. Качество информационных стендов оценить затруднительно, поскольку в Татарстане замеры не производились, а в административном регламенте Хабаровского края нет перечня материалов, которые необходимо размещать на информационных стендах.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга с посещением центра занятости затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги пандусами и иными специальными сервисами не оборудованы.

Как несомненно положительный момент, выявленный в процессе тестирования внедрения регламентов, необходимо отметить консультацию по телефону в Омске, где сотрудник подробно, вежливо и обстоятельно ответил на все 14 вопросов респондента о порядке получения государственной услуги.

2.34. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги «назначение и выплата социальных пособий, компенсаций и других мер социальной поддержки различным категориям граждан»

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
23	Управление социальной защиты населения Департамента социальной защиты населения Краснодарского края в г. Краснодаре	Утвержден Приказом Департамента социальной защиты населения Краснодарского края от 26.12.2007 г. № 720	3

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги «Назначение и выплата социальных пособий, компенсаций и других мер социальной поддержки различным категориям граждан». Было проведено три «контрольные закупки» в Краснодаре, во всех случаях имели место частичные закупки — получение информации об отдельных этапах. Субъектами закупки выступали физические лица.

Проверялись способы организации информирования: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием почтового сообщения.

В первом случае имело место письменное обращение о предоставлении консультации в письменной форме о порядке предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Во втором — письменное обращение о предоставлении консультации в письменной форме о порядке определения среднедушевого дохода в семье для установления права одного из родителей на ежемесячное

пособие. В третьем — письменное обращение о предоставлении консультации в письменной форме о предоставлении мер социальной поддержки ветеранам труда, постоянно проживающим на территории Краснодарского края.

Во всех трех закупках запрос был отправлен 11 сентября 2008 г. Согласно тексту административного регламента, «*консультации в письменной форме предоставляются специалистами управлений социальной защиты населения (далее — специалисты) на основании письменного запроса получателя государственной услуги, в том числе посредством электронной почты, в течение 30 дней после получения этого запроса, если консультации по данному вопросу не требуют разъяснений в других органах и организациях*». По истечении указанного срока в двух случаях ответ так и не был получен.

Ответ пришел лишь на третий запрос «*о предоставлении мер социальной поддержки ветеранам труда*», спустя всего лишь девять дней (20 сентября 2008 г.). Респонденту была направлена памятка о предоставляемых мерах социальной поддержки ветеранам труда и ветеранам военной службы, содержащая условия предоставления мер, перечень необходимых документов, информацию о льготах и т.д.

Отдельно стоит упомянуть работу интернет-сайта учреждения, который респондент использовал в качестве источника контактной информации. На официальном интернет-сайте (http://sznkuban.ru) государственного органа респондент ознакомился с адресом управления соцзащиты, текстом административного регламента, порядком составления обращения для получения письменной консультаций и т.д.

Утверждение нуждается в дополнительной проверке, однако тот факт, что ответ был направлен только ветерану труда, при всех прочих равных исходных условиях, указывает на гипотетическую возможность наличия положительной дискриминации в пользу одной из социальных групп, первоочередном, приоритетном обслуживании в ущерб другим группам.

2.35. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги по направлению на получение высокотехнологической медицинской помощи

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
67	Департамент Смоленской области по здравоохранению	Административный регламент «Направление на предоставление высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи в федеральных учреждениях здравоохранения населению Смоленской области»	2

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение регионального административного регламента «Направление на предоставление высокотехнологичной (дорогостоящей) медицинской помощи в федеральных учреждениях здравоохранения населению Смоленской области». Было проведено две «контрольные закупки» в Смоленской области. В обоих случаях имели место частичные закупки — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические лица.

Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи и анализа информации на интернет-сайте Департамента Смоленской области по здравоохранению.

Так на сайте Департамента Смоленской области по здравоохранению представлены многочисленные нормативные документы и во многих случаях указаны ответственные за исполнение той или иной функции. Присутствуют ссылки на сайты других здравоохранительных учреждений области. Вместе с тем респондент отметил, что о предоставлении высокотехнологичной медицинской помощи информации немного, хотя такая помощь рассматривается как одно из приоритетных направлений работы Департамента. Так, на сайте вывешен регламент, фамилии ответственных за его внедрение. Дополнительная информация по этому вопросу представлена в виде постановлений, например, «Об утверждении ведомственной целевой программы “оказание высокотехнологичной медицинской помощи, прожива-

ющим на территории смоленской области гражданам”». Информация о самой процедуре и необходимых для получения помощи документах отсутствует.

При информировании по телефону у респондента возникли сложности с тем, чтобы дозвониться до Департамента. «*15 минут было занято, затем попросили перезвонить через 30 минут, сняли трубку на четвертом звонке*». Сотрудник назвала лишь свои ФИО. Во время консультирования респондент задал 14 разнообразных вопросов, касающихся процедур лицензирования (адрес учреждения, график работы, перечень необходимых документов, сроки исполнения, размер пошлины и т.д.). Ответ был получен в 12 случаях. Специфика закупки такова, что для более конкретных уточнений необходимо было более подробно описать заболевание.

Кейс 46/10 67 рег
Получение высокотехнологичной медицинской помощи

Департамент Смоленской области по здравоохранению
г. Смоленск
29 сентября — 10 октября 2008 г.

Административный регламент исполнения Департаментом Смоленской области по здравоохранению государственной функции «Организация оказания специализированной медицинской помощи населению Смоленской области»». Постановление Администрации Смоленской области от 22.09.2006 г. № 343 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (в редакции постановления Администрации Смоленской области от 17.10.2006 г. № 372)

С., 1986 года рождения, проживающая в г. Москве, пыталась получить информацию о порядке получения высокотехнологичной медицинской помощи в Департаменте Смоленской области по здравоохранению. В Смоленской области живет дальняя родственница С., которой может понадобиться данная услуга, но в силу возраста она не может получить информацию самостоятельно. С. внимательно изучила информацию на сайте Департамента, но кроме регламента и отчета за прошедший год, никаких указаний по получению высокотехнологичной медицинской помощи не обнаружила. Тогда она решила позвонить в Департамент. На сайте были указаны телефоны «горячих линий» по программе льготного лекарственного обеспечения граждан и по приоритетному национальному проекту в сфере здравоохранения, по получению медицинской помощи телефоны не указаны (хотя она и является одним из приоритетных направлений деятельности учреждения). Оставалось позвонить по общему телефону (4812) 29-22-01, где С. дали телефон отдела, отвечающего за предоставление медицинской помощи: (4812) 38-69-51. В течение недели С. пыталась получить информацию по указанному номеру, однако телефон либо был занят, либо никто не брал трубку, либо недовольный голос сообщал, что сейчас обед. Таким образом, вероятность получения информации по телефону невелика, если консультации вообще проводятся.

Соответственно, налицо дискриминация по территориальному признаку и по отдельным группам, в данном случае — люди пожилого возраста, которым сложно самостоятельно прийти на консультацию. Также можно указать на недостаточную квалификацию сотрудников и на отсутствие автоинформатора, что предполагает регламент.

2.36. Региональные административные регламенты по осуществлению государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка. Было проведено пять «контрольных закупок» в четырех городах. Во всех случаях имели место частичные закупки — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические лица.

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
08	Министерство строительства и архитектуры Республики Калмыкия	Утвержден Приказом Министерства строительства и архитектуры Республики Калмыкия от 27.10.2006 г. № 116-п	1
64	Управление Госстройнадзора по Саратовской области	Утвержден Приказом инспекции Госстройнадзора Саратовской области от 29.11.2007 г. № 49-П	2
67	Главное управление государственного строительного надзора	Утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 21.03.2008 г. № 184	1
70	Главная инспекция государственного строительного надзора Томской области	Утвержден Приказом Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области от 4.02.2008 г. № 13	1

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи, анализа информационных стендов на месте получения услуги.

● Оценивалось качество места предоставления государственной услуги.

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламентов:

1. «Контрольная закупка» качества информирования об услуге с использованием средств телефонной связи проводилась в трех регионах — Республике Калмыкия, Смоленской и Томской областях. Отсутствие, как такового, результата услуги было зафиксировано в одном случае — Калмыкии, где на запрос респондента специалист ответил, что их ведомство такими вопросами не занимается, а перенаправить респондента в соответственное учреждение не смог. Это притом, что п. 3 административного регламента Республики Калмыкия предписывает сотрудникам «при ответе на телефонные звонки, проявлять вежливость, терпение и деликатность, предоставлять полную и исчерпывающую информацию по всем вопросам». Ни один сотрудник, во время этих трех «контрольных закупок» не представился по стандартной форме, принятой в большинстве федеральных регламентов, — ФИО, должность, наименование учреждения.

2. Был обнаружен небольшой региональный разброс, в частности п. 2.3.3. регламента Смоленской области устанавливает лишь два обязательных параметра «*при консультировании по телефону сотрудник должен назвать ФИО, занимаемую должность*». В процессе «контрольной закупки» в Смоленске именно так и представился сотрудник по телефону нашему респонденту. В Томске сотрудник при ответе по телефону назвал ФИО и наименование учреждения, притом, что в тексте самого административного регламента вообще нет пункта, прописывающего порядок информирования об исполнении государственной функции. В регламенте Республики Калмыкия прописано лишь обязательное вежливое обращение, а форма представления по телефону остается на усмотрение самих сотрудников.

3. Во время консультирования респондент задавал 14 разнообразных вопросов, касающихся процедур лицензирования (адрес учреждения, график работы, перечень необходимых документов, сроки исполнения, размер пошлины и т.д.). При оценке эффективности консультирования были получены следующие результаты: в Смоленске специалист ответил на 12 вопросов, в Томске — на восемь.

4. В Саратове при оценке места исполнения государственной функции респонденты на лестницах при входе в здание зафиксировали отсутствие пандусов со специальными ограждениями и перилами, обеспечивающих беспрепятственное передвижение и разворот инвалидных колясок. Отсутствовали стулья в местах ожидания, не работал гардероб, не было электронной системы управления очередью, светового информационного табло, информационных стендов. Впрочем, в тексте самого администрат-

ративного регламента Саратовской области вообще отсутствует пункт, устанавливающий требования к оборудованию мест исполнения государственной функции.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги не оборудованы пандусами и иными специальными сервисами.

Как несомненно положительный момент, выявленный в процессе тестирования внедрения регламентов, необходимо отметить вежливость сотрудников во всех регионах.

2.37. Региональные административные регламенты по предоставлению государственной услуги по оформлению архивных справок

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги организации предоставления информации по документам архивных фондов. Было проведено 12 «контрольных закупок» в восьми городах. В половине случаев имела место полная закупка — оценивалось качество основных этапов. В остальных шести, частичные закупки — получение информации об отдельных этапах. Субъектами закупки выступали физические лица. Результат услуги не был получен в семи экспериментах.

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
3	Национальный архив Республики Бурятия	Утвержден Приказом по Управлению по делам архивов Республики Бурятия от 7.02.2008 г. № 4	1
13	Государственный архив Республики Мордовия		1
16	Главное архивное управление Республики Татарстан	Утвержден Приказом Главного архивного управления при Кабинете Министров Республики Татарстан от 7.06.2007 г. № 011	3
23	Управление по делам архивов Краснодарского края	Утвержден Приказом Управления по делам архивов Краснодарского края от 22.02.2008 г. № 9/1	2
26	Центральный архив Ставропольского края	Утвержден Приказом комитета Ставропольского края по делам архивов от 24.09.2007 г. № 85	2
32	Государственный архив Брянской области	Утвержден постановлением Правительства Брянской области от 19.02.2008 г. № 142	1
40	Калужский областной архив		1
52	Центральный архив Нижегородской области	Утвержден постановлением Правительства Нижегородской области от 13.03.2008 г. № 73	1

Эксперименты охватывали следующие ключевые моменты:

● Проверялись способы организации информирования: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи, электронного и почтового сообщения, факсимильной связи.

● В ряде случаев субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования о государственной функции: в шести случаях из 12 были выявлены проблемы, связанные с информированием об исполнении государственной функции; так, в Краснодаре респондент зафиксировал следующее: «*специалист архива очень грубо себя вела, не представившись сама, потребовала от получателя услуги назвать свое имя*». Пункт 4, гл. 2 административного регламента не устанавливает четкие правила ответа по телефону, однако требование специалиста представляться нарушает права получателя услуг.

2. Хуже всего обстоят дела с дистанционным информированием (по обычной и электронной почте, по факсу) получателей государственных услуг. Запросы по почте были сделаны в пяти случаях: в Бурятии, Мордовии, Брянске, Калуге, Нижегородской области — ответ был получен лишь в одном, но качество его не удовлетворило респондента. В частности, в ответе содержалась информация, что запрос не может быть исполнен по объективным причинам. Без ответа осталось сообщение, отправленное по факсу в Казани. На электронные запросы, отправленные в Казани, Краснодаре, Ставрополе и Калуге, ответ был получен только в одном случае — Краснодаре. Это притом, что административный регламент Ставрополя (п. 8.2.) устанавливает срок два дня при ответе на электронный адрес, регламент Краснодарского края (п. 4) — пять дней. В Татарстане не регламентирован.

3. При личном обращении респондентов результативность оказалась выше. Так, в Казани после регистрации запроса в помещении архивного управления ответ был получен в течение двух дней. В Краснодаре при личном обращении респондента ответ был получен спустя 19 дней после регистрации запроса.

4. Был зафиксирован региональный разброс в части сроков предоставления услуги. Так, например, п. 6 административного регламента Краснодарского края устанавливает, что «запросы, пользователей, исполняются Управлением в 30-дневный срок с момента их регистрации. С разрешения руководства Управления этот срок может быть при необходимости продлен, с обязательным уведомлением об этом заявителя». Аналогичная ситуация в Ставрополе: п. 9 регламента устанавливает — 30 дней, в Бурятии п. 2.17. — 30 дней. В то же самое время п. 2.7. регламента Татарстана определяет срок предоставления услуги «*не более пяти рабочих дней, включая день подачи заявления*». Чем обусловлена разница в 25 дней — остается неясным.

Получение государственной услуги затруднено для тех, кто пользуется дистанционными методами запроса и не может обратиться лично.

Кейс 47/14 75 рег
Оформление архивных справок

Государственное учреждение «Государственный архив документов по личному составу Забайкальского края»

г. Чита

1—4 октября 2008 г.

Административный регламент Управления по делам архивов читинской области по предоставлению государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Читинской области и других архивных документов»

1.10.08 г. гражданка Ю. обратилась в Государственное учреждение «Государственный архив документов по личному составу Забайкальского края», расположенное по адресу: г. Чита, ул. Богомягкова, 23. Заявительница письменно попросила предоставить справки о размере ее заработной платы в период работы стрелком отряда ВВО Приаргунского управления строительства. Заявление сотрудником архива было принято, на втором экземпляре сделана отметка, что срок исполнения запроса — до 5.11.2008 г.

Назначение указанного срока исполнения заявления нарушает п. 19 административного регламента, который указывает: «Обращения (запросы) граждан, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, организаций и общественных объединений о предоставлении информации рассматриваются в Управлении в течение 30 дней со дня их регистрации».

2.38. Региональные административные регламенты по предоставлению государственного имущества субъекта РФ в аренду

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению государственной услуги по предоставлению государственного имущества субъекта РФ в аренду. Было проведено три «контрольные закупки» в трех городах: в Йошкар-Оле, Омске и Смоленске. В двух случаях были осуществлены частичные закупки — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги и в Йошкар-Оле была проведена полная закупка. Субъектами закупки в первых двух случаях выступали физические лица, в последнем случае — юридическое лицо (региональная общественная организация «Человек и закон»).

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
12	Министерство государственного имущества Республики Марий Эл	Утвержден постановлением Правительства Республики Марий Эл от 29.12.2005 г. № 306	1
55	Министерство имущественных отношений Омской области	Утвержден Приказом Министерства имущественных отношений Омской области от 13.09.2007 г. № 19-п	1
67	Департамент имущественных и земельных отношений Смоленской области	Утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 24.04.2008 г. № 251	1

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи.

● В Марий Эл оценивалось качество места предоставления государственной услуги.

● Также в Республике Марий Эл субъектом закупки оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Административный регламент «Предоставление имущества, находящегося в собственности Омской области, в аренду» п. 12 устанавливает следующее: «*При ответах на телефонные звонки и устные обращения специалисты отдела договорных отношений подробно, в вежливой (корректной) форме информируют обратившихся получателей государственной услуги по интересующим вопросам. Ответ на телефонный звонок должен начинаться с информации о наименовании отдела Минимущества, фамилии, имени, отчестве и должности специалиста, принявшего телефонный звонок*». Как показала «контрольная закупка» — специалист не представился. Административный регламент «Сдача в аренду земельных участков, находящихся в государственной собственности Смоленской области» п. 2.1.4.1. устанавливает правило: «*Ответ на телефонный звонок должен начинаться с информации о наименовании органа, в который позвонил гражданин, фамилии, имени, отчества и должности сотрудника, принявшего телефонный звонок*». Как показала практика, эти требования не соблюдаются. Административный регламент «Предоставление государственного имущества собственности Республики Марий Эл в аренду» не предписывает какую-либо четкую форму представления сотрудников. В Йошкар-Оле сотрудник не назвался совсем, но был вежлив. Ситуация, позволяющая представителям органов власти оставаться анонимными во время исполнения своих должностных обязанностей, представляется неприемлемой.

2. Был обнаружен региональный разброс в порядке информирования о предоставлении государственной услуги. Так, в Омске на вопрос респондента о перечне необходимых документов специалист

ответил, что сначала нужно ознакомиться с перечнем объектов на сайте министерства, затем будет проводиться аукцион, и уже только после победы на аукционе будет необходим сбор документов. В Смоленске на аналогичный вопрос респондента специалист назвал необходимые документы, подтверждающие статус частного предпринимателя. В Йошкар-Оле специалист назвала лишь заявление-анкету о предоставлении услуги.

3. Разброс был и при ответе на дополнительные вопросы респондентов. Всего их было 13 (например, каков график работы, как долго проходит проверка документов, нужно ли платить за услугу и т.д.). В результате, в Омске ответ был получен на девять вопросов, в Смоленске лишь на четыре из 13.

4. Имеется разница, если сравнить пункты, касающиеся консультирования по телефону, прописанные в двух административных регламентах. Если в административном регламенте Омской области, процедуре консультирования посвящено лишь несколько общих требований: «*специалисты подробно, в вежливой (корректной) форме информируют обратившихся получателей государственной услуги по интересующим вопросам*», то регламент Смоленской области более детализирован: «*во время разговора необходимо произносить слова четко, избегать параллельных разговоров с окружающими людьми и не прерывать разговор по причине поступления звонка на другой аппарат. В конце информирования сотрудник должен кратко подвести итоги и перечислить меры, которые надо принять (кто именно, когда и что должен сделать)*». В регламенте Республики Марий Эл в п. 2.1. содержится краткое упоминание о том, что «*в разговоре по телефону специалист обязан отвечать корректно и доброжелательно*». Данные закупки указывают, что личностный субъективный фактор серьезно влияет на качество информирования граждан о порядке предоставления государственной услуги. Даже детальное регламентирование процедуры телефонного консультирования не является залогом качественного информирования.

5. Оценивая место предоставления государственной услуги, в Йошкар-Оле респондент зафиксировал отсутствие пандусов для инвалидов на входе в здание. Хотя в тексте регламента положения об этой мере не закреплено, она входит в стандарт комфортности места предоставления государственных услуг. Не обнаружил респондент информационного стенда внутри помещения, причем в п. 2.1. регламента упоминается о том, что он должен быть. Не работали гардероб, туалет, были зафиксированы проблемы со стульями в местах ожидания.

6. В Йошкар-Оле респондентом было зафиксировано «провисание» государственной услуги. Как следовало из ответа Министерства государственного имущества Республики Марий Эл, в момент проведения «контрольной закупки», Министерством проводилась работа по переходу к сдаче в аренду государственного имущества на условиях конкурса или аукциона. На этом основании респондентом был получен отказ в предоставлении сведений о наличии помещений, которые Министерство государственного имущества может предоставить в аренду. Таким образом, на переходный период, который, как следует из ответа Министерства, продлится до начала 2009 г., услуга фактически «заморожена». Издержки изменения административных процедур ложатся на плечи потребителей государственных услуг.

Как положительный момент можно отметить тот факт, что оба сотрудника уложились в отведенные регламентами 10 минут, выделенные для консультирования. Субъективные оценки респондентов вежливости, доброжелательного общения со стороны сотрудников, выглядят следующим образом: Омск — 5, Смоленск — 4, Йошкар-Ола — 5 (где 1 — хамская, а 5 — вежливая, доброжелательная беседа).

2.39. Региональные административные регламенты по предоставлению гражданам субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов предоставления государственной услуги по назначению и выплате субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Было проведено три «контрольные закупки»: в Казани, Калуге и Смоленске. В Казани была проведена полная «контрольная закупка», в двух других регионах имели место частичные закупки — получение информации об отдельных этапах государственной услуги. Субъектами закупки выступали физические лица.

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
16	Отдел социальной защиты при главе Администрации Ново-савиновского района г. Казани	Утвержден Приказом Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383	1
40	Управление социальной защиты г. Калуги	Утвержден постановлением Главы Малоярославецкой Администрации от 20.11.2007 г. № 1241	1
67	Департамент Смоленской области по социальному развитию	Утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 30.10.2007 г. № 369	1

Эксперименты охватывали ключевые моменты при получении данной услуги:

● Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи в Смоленске, почтового сообщения в Калуге и анализа информационных стендов в Казани.

● В Казани оценивалось качество места предоставления государственной услуги (п. 2.9.—2.12. административного регламента).

● Также в Казани субъектом закупки оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования об услуге: в Смоленске специалист Департамента социального развития при ответе на телефонный звонок не представился, разговаривал грубо, притом что п. 2.2.7. административного регламента устанавливает следующее: «*при консультировании по телефону специалист должен сообщить наименование Департамента, свою фамилию. Во время разговора необходимо произносить слова четко, избегать параллельных разговоров, не прерывать разговор по причине поступления звонка на другой аппарат. По завершении консультирования специалист должен кратко подвести итог разговора*». Более того, по словам респондента, специалист крайне неохотно называл перечень необходимых документов (п. 2.5.1. административного регламента), ссылаясь на то, что получить субсидию «*шансов крайне мало*». Возникает вопрос о целесообразности существования государственной услуги, которой мало кто может воспользоваться.

2. В Казани, притом что в тексте регламента не расписывается информация, обязательная для размещения на информационных стендах в общественной приемной Министерства и в территориальных органах Министерства (п. 2.1.2.), респондент в ходе «контрольной закупки» обнаружил достаточно объемный перечень размещенной информации. В самом тексте регламента нет положений об обязательном размещении адресов учреждений, графика их работы, номерах телефонов, электронной почты и много другого, что безусловно является значимой информацией для получателей государственных услуг.

3. Оценивая место предоставления государственной услуги, в Казани респондент при входе в здание зафиксировал отсутствие пандусов со специальными ограждениями и перилами, обеспечивающих беспрепятственное передвижение и разворот инвалидных колясок, электронной системы управления очередью, доступного гардероба и туалета и ряд других моментов, которые присутствуют в качестве стандарта оборудования мест предоставления государственной услуги в федеральных регламентах. Если посмотреть текст данного регионального регламента (п. 2.9.—2.10.), то в требованиях к месту и порядку доступа к государственной услуге, ни слова нет о создании комфортных условий. В случае инвалидов колясочников или слабовидящих людей, такие препятствия превращаются в непреодолимые барьеры. Также это относится к пожилым людям, поскольку учреждение расположено на третьем этаже здания.

4. В Калуге при обжаловании отказа в получении субсидии у респондента не принимали документы, никак не мотивируя такое нежелание. При этом сам текст административного регламента крайне скуден в части порядка обжалования решений. Так, в п. 85 указано, что «*действие (бездействие) отдела социальной политики, должностного лица и решения, принимаемые отделом социальной политики в ходе исполнения административного регламента, могут быть обжалованы в Администрацию*

Малоярославецкого района, в Администрацию Калужской области, в судебных органах». Последовательность процедур обжалования не прописана.

5. При личном взаимодействии респондента и специалиста в Казани, последний отказался назвать все необходимые документы, сказав что перечень расположен на информационном стенде. Но перечень достаточно большой (больше 11 пунктов), чтобы его переписывать, поэтому необходимо подготовить памятки для посетителей.

2.40. Региональные административные регламенты по предоставлению земельных участков физическим и юридическим лицам

Общие сведения о «контрольных закупках»

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение региональных административных регламентов по предоставлению земельных участков физическим и юридическим лицам. Было проведено семь «контрольных закупок» в четырех городах. В одном случае имела место полная закупка — оценивалось качество основных этапов. В остальных, частичные закупки — получение информации об отдельных этапах. Субъектами закупки выступали физические лица.

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
19	Госкомимущество по Республике Хакасия	Утвержден Приказом Госкомитета Республики Хакасия по управлению госимуществом от 4.05.2007 г. № 11-п	2
33	Департамент имущественных и земельных отношений Владимирской области	Утвержден постановлением Губернатора Владимирской области от 13.06.2007 г. № 432	1
64	Комитет по Управлению имуществом Саратовской области	Утвержден Приказом комитета по управлению имуществом Саратовской области от 18.06.2008 г. № 163к	3
67	Департамент имущественных и земельных отношений Смоленской области	Утвержден постановлением Администрации Смоленской области от 24.04.2008 г. № 251	1

Эксперименты охватывали следующие ключевые моменты:

● Проверялись способы организации информирования: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи, информационных стендов в местах оказания государственной услуги и анализа информации на интернет-сайте.

● В пяти случаях оценивалось качество места исполнения государственной функции.

● Субъектами закупок оценивалось качество взаимодействия гражданина и органа исполнительной власти (последовательности действий при предоставлении государственной услуги при личном обращении получателя государственной услуги).

Результат исполнения государственной функции был получен в двух случаях из семи.

Были выявлены следующие расхождения с требованиями регламента:

1. Несоблюдение требований информирования о государственной функции: во всех семи случаях были выявлены проблемы, связанные с информированием. Так, в п. 2.1.4.1. в административном регламенте Смоленской области четко прописывает обязанность должностного лица при консультировании по телефону: «*должен корректно и внимательно относиться к заинтересованному лицу, не унижая его чести и достоинства. Информирование должно проводиться без больших пауз, лишних слов, оборотов и эмоций. При невозможности сотрудника, принявшего звонок, самостоятельно ответить на поставленные вопросы телефонный звонок должен быть переадресован другому сотруднику или же обратившемуся гражданину должен быть сообщен номер телефона, по которому можно получить необходимую информацию*». Однако в процессе «контрольной закупки» специалист ответил, что их Департамент

данными вопросами не занимается, и закончил разговор, избегая исполнения своих прямых обязанностей. Во Владимире специалист не представился и отказался предоставить информацию респонденту по телефону, пока не будет названа организация, желающая арендовать земельный участок. Регламент Владимирской области не устанавливает порядок консультирования по телефону, тем не менее желание идентифицировать заявителя представляется неоправданной избыточной мерой.

2. Оценивая место предоставления государственной услуги в Хакассии и Саратове, респонденты зафиксировали отсутствие пандусов на входе и выходе из помещения, пункта об обязательном наличии пандусов нет и в тексте регламента, однако это требование считается стандартом при оборудовании мест предоставления государственных услуг. В Хакасии отсутствуют места для заполнения заявлений, в Саратове не работает гардероб.

3. В одной из «контрольных закупок» в Саратовской области была обнаружена нелогичность в организации деятельности по предоставлению услуги: согласно п. 2.1.7. административного регламента, акт выбора земельного участка для строительства оформляется в уполномоченном структурном подразделении Администрации г. Саратова — в комитете по архитектуре и градостроительству. Однако сам комитет не предоставляет информации о наличии земельных участков. Заявитель должен сам искать земельные участки на территории Саратова, комитет по архитектуре, в свою очередь, сообщит, занят ли кем-либо данный земельный участок или нет.

Фактическая дискриминированность отдельных групп получателей услуги в процессе тестирования выявлена не была. Гипотетически услуга затруднена для граждан со специальными потребностями, поскольку обследованные места предоставления услуги не оборудованы пандусами и иными специальными сервисами.

2.41. Региональные административные регламенты по предоставлению социального обслуживания на дому

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
18	КГУСО «Территориальный центр социальной помощи семье и детям Ребрихинского района Алтайского края»	Административный регламент по предоставлению социально-медицинского обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов на дому	1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение регионального административного регламента по предоставлению социального обслуживания на дому. Была проведена одна «контрольная закупка» в Барнауле. Имела место частичная закупка — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги с использованием средств телефонной связи. Субъектом закупки выступало физическое лицо. Результат не был получен.

Со слов респондента, «*на звонок ответила прачка этого центра, так как других специалистов в центре нет*». В итоге не было получено ни одного вразумительного ответа. Ситуация неприемлемая и нуждается в дополнительной проверке.

2.42. Региональные административные регламенты по предоставлению стационарного социального обслуживания

Общие сведения о «контрольных закупках»

Код региона	Исполнительный орган	Регламент	Число закупок в регионе
51	Управление социальной защиты населения по г. Мурманску	Утвержден постановлением Правительства Мурманской области от 16.05.2008 г. № 221ПП/8	1

Методом «контрольной закупки» проверялось внедрение регионального административного регламента по предоставлению стационарного социального обслуживания. Была проведена одна «контрольная закупка» в Мурманске. Имела место частичная закупка — получение информации об отдельных этапах предоставления государственной услуги. Субъектом закупки выступало физическое лицо. Консультация была предоставлена в полном объеме.

Проверялись способы организации информирования об услуге: предоставление информации получателям государственных услуг с использованием средств телефонной связи.

Согласно административному регламенту (п. 1.1.), информация о порядке предоставления государственной услуги предоставляется: а) непосредственно в комитете и в территориальных органах социальной защиты населения; б) с использованием средств телефонной связи, электронного информирования; в) посредством публикации информации в СМИ, издания информационных материалов (брошюр, буклетов и т.д.), размещения на информационных стендах и сети Интернет.

Пункт 1.5. предписывает сотрудникам при ответе на телефонные звонки «*назвать наименование органа, должность, свои фамилию, имя, отчество*», однако в процессе «контрольной закупки» сотрудник назвала лишь свои ФИО.

Во время консультирования респондент задавал 14 разнообразных вопросов, касающихся процедур предоставления услуги (адрес учреждения, график работы, перечень необходимых документов, где взять бланк заявления, нужно ли платить за услугу и т.д.). Ответ был получен в семи случаях.

Причем в ответе, касающемся сроков предоставления услуги, специалист назвала месяц, в то время как п. 10.4. административного регламента устанавливает общий срок предоставления государственной услуги — 20 дней со дня обращения гражданина с заявлением о принятии в стационарное учреждение социального обслуживания. Разница в 10 дней является серьезным расхождением с регламентом. А вот вежливость сотрудника была оценена респондентом на «отлично».

Для дальнейших выводов в отношении данного административного регламента необходимо проведение дополнительных «контрольных закупок».

3. Описание выявленной лучшей практики и типовых недостатков внедрения и правоприменения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)

3.1. Очевидное и полное неисполнение функции/непредоставление услуги

При проведении закупок выяснилось, что в отдельных случаях сотрудники органа исполнительной власти не имеют никакого представления о том, что выполнение указанной функции (предоставление услуги) возложено на данный орган. Например, сотрудники Федеральной службы занятости не знали о возложенной на них функции по информированию о положении на рынке труда и отказывали в предоставлении услуги, мотивируя это тем, что они не обязаны предоставлять подобную информацию.

При получении отдельных услуг возникло ощущение того, что сотрудники не знают о существовании административного регламента и руководствуются при взаимодействии с заявителями «сложившейся практикой», «имеющимся опытом», «инструкциями руководства». Такая ситуация наблюдалась в Федеральной службе занятости, в Федеральной миграционной службе, Ростуризме.

Зафиксированы факты отказа некоторых органов исполнительной власти от отдельных способов взаимодействия, предусмотренных административным регламентом. Так, ни в одном из экспериментов, проведенных в трех разных субъектах РФ, Федеральное агентство по недропользованию не предоставило ответ ни на один на запрос, полученный по электронной почте. При этом ответы на обращения по почте либо по факсу предоставляются в обычном порядке. Подобная ситуация зафиксирована в Рос-

здравнадзоре, Ростуризме. Не были получены ответы на большинство электронных запросов в Федеральную налоговую службу, Федеральную службу по тарифам, в Федеральную службу по природопользованию, Ростехнадзор, Федеральную антимонопольную службу. То есть можно утверждать, что такой способ взаимодействия в данных органах просто не применяется либо применяется избирательно (в тех службах, где имеются сотрудники, умеющие пользоваться Интернетом и электронной почтой).

В процессе закупок выявлен ряд услуг (функций), которые не исполняются органом в силу их невостребованности со стороны заинтересованных лиц. Так, невостребованной можно признать услугу Федеральной регистрационной службы (ФРС) по предоставлению информации о зарегистрированных организациях. Во-первых, из-за отсутствия единого реестра зарегистрированных организаций, ФРС реально может предоставить сведения только об организациях, содержащихся в региональном реестре. Для получения сведений из других реестров Территориальный орган ФРС должен вступать во взаимодействие с центральным офисом, что существенно замедляет сроки предоставления информации. В то же время те же сведения можно получить существенно быстрее, обратившись в Федеральную налоговую службу.

Также к невостребованным можно отнести функцию Ростуризма по информированию туристов и туроператоров об угрозах безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания. В ходе закупок зафиксировано, что ни один сотрудник Ростуризма не знает о функции информирования об опасностях. Сотрудники не имеют содержательной информации об угрозах безопасности и максимально, что они могут сделать, — направить заявителя за получением необходимой информации в МИД. На сайте Ростуризма раздел «безопасность туристов» отсутствует. Из общения с сотрудниками Ростуризма стало понятно, что функция не востребована туристами, а туроператоры обращаются не за информацией, а за «легализацией» собственной информации путем получения официального ответа (например, в случаях решения вопросов об условиях расторжения договоров с туристами). Таким образом, данную функцию можно считать невостребованной и неоказываемой.

К очевидным нарушениям можно также отнести действия Рослесхоза по предоставлению выписки из государственного лесного реестра. В двух случаях заявителям было отказано в предоставлении выписки в связи «*с отсутствием необходимого программного обеспечения*». В одном случае специалисты Рослесхоза не имели представления ни о существовании регламента, ни о его содержании. Они никогда не предоставляли выписок физическим лицам, не знали о том, что регламент предусматривает взимание платы за предоставление услуги, не знали о необходимости иметь специальные бланки заявлений о предоставлении выписок, не имели представления о сроке направления ответа на запрос. В другом случае, специалист Рослесхоза согласилась исполнить запрос выборочно, ссылаясь (устно и немотивированно) на то, что часть запрошенной информации не может быть выдана (Тюмень). Кроме того, информация, размещенная на сайтах Министерства природных ресурсов, о территориальных органах Рослесхоза оказалась неверной. В одном случае (Тюмень) ссылка на сайт и телефон оказались не действующими, в другом (Новосибирск) — местонахождение органа изменилось.

Полным неисполнением следует признать административный регламент Роспотребнадзора об осуществлении санитарного контроля в пунктах пропуска через границу. При проведении закупок были созданы ситуации (объективно или искусственно), при которых возникала необходимость во взаимодействии представителя санитарной службы с заболевшим лицом, пересекающим границу. Во всех случаях пассажиры, даже имеющие очевидные признаки заболевания и возвращающиеся из стран, в которых возможны заражения опасными болезнями, были пропущены через границу без общения с санитарным врачом. Очевидно, что основная вина в нарушении регламента лежит на представителях авиакомпаний, которые обязаны сообщить о наличии на борту заболевших пассажиров, что является основанием к началу действий Роспотребнадзора. В процессе закупок зафиксирован случай, когда у восьми пассажиров, возвращавшихся из Израиля, в течение почти четырех часов полета проявлялись явные признаки заболевания. Все они были пропущены через границу РФ и уже дома обратились к врачу. У всех была выявлена тяжелая форма гриппа. Через несколько месяцев, стало известно, что Израиль в этот период объявил об эпидемии неизвестного вируса гриппа, т.е. неисполнение регламента могло привести к распространению эпидемии на территории России. Из анализа практики исполнения административного регламента в сфере пересечения через границу следует, что сначала Роспотребнадзор принимает решение о проведении санитарного контроля на границе с определенными странами (видимо, при получении информации об эпидемиях или угрозе заболеваний), а потом начинается контроль всех пассажиров, прибывающих из этих регионов.

Надо отметить, что с фактами неисполнения (ограниченного исполнения) функции столкнулись заявители в Федеральной регистрационной службе и Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций. Возможно, это связано с процессами реорганизации, проходящими в этих ведомствах. Так, часть функций Федеральной регистрационной службы передана Министерству юстиции, а Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций полностью реорганизована. То есть в ходе закупок выяснилось, что в период реорганизации ведомства (функции) все негативные последствия несут заявители. Поэтому следует предусматривать порядок осуществления функций (предоставления услуг) в период реорганизации ведомств и закреплять их в том же нормативном правовом акте, которым проводится реорганизация.

3.2. Дискриминирование отдельных групп получателей по различным основаниям

Факты дискриминации отдельных групп были выявлены при предоставлении целого ряда услуг. Прежде всего, услуги, получателями которых являются юридические лица, вообще не имеют никаких сервисов для лиц со специальными потребностями. Видимо предполагается, что представителем юридического лица не может быть инвалид, пожилой человек или другое лицо, которому требуются специальные условия (пандусы, освещенность и т.п.).

Чаще всего при предоставлении услуг нарушаются интересы лиц со специальными потребностями. Так, многие пункты взаимодействия с гражданами органов ФМС, центров занятости и других органов исполнительной власти, осуществляющих взаимодействие с получателями услуг, находятся на втором—третьем этажах зданий, не оборудованных пандусами и лифтами. В органах исполнительной власти вообще не предусмотрена возможность взаимодействия с глухонемыми гражданами. Проблему взаимодействия такой гражданин должен решать самостоятельно (т.е. приходить с переводчиком).

Есть проблемы и с доступом к услугам слабовидящих граждан, а также граждан, страдающих отдельными заболеваниями (лилипуты). Некоторые пункты взаимодействия с гражданами не имеют достаточной освещенности, информационные стенды расположены выше уровня роста обычного человека и уж тем более, не предназначены для людей ниже среднего роста. Во многих случаях, органы, предоставляющие услугу, не имеют парковочных мест, в том числе для лиц с ограниченной подвижностью. Нет места для того, чтобы оставить детскую коляску, а из-за отсутствия пандусов и узких коридоров, проход с коляской в здание затруднен.

Еще одна часто дискриминируемая группа — получатели услуг, проживающие (расположенные) в отдаленных регионах Российской Федерации. Ряд услуг, по которым проводились закупки, оказывают органы федеральной исполнительной власти, не имеющие территориальных служб. Даже в тех случаях, когда территориальные службы имеются, у заявителей может возникнуть потребность в коммуникации с центральным офисом ОИВ. В ходе исследования выяснилось, что все телефонные сервисы органов исполнительной власти настроены на предоставление услуг в центральной части России. Телефон (в том числе часто и автоинформатор) работает в режиме рабочего времени органа власти, т.е. с 9 до 18 часов московского времени. Получатели услуг, находящиеся в других часовых поясах, вынуждены «подстраиваться» под график работы московских ведомств. При этом зачастую сотрудники органов власти начинают подходить к телефону не раньше 9.30, а заканчивают около 17.30. То есть для того, чтобы получить служебную информацию, представитель организации, находящийся в Хабаровске, должен звонить по межгороду из дома, так как рабочий день в Хабаровске к моменту начала работы в Москве, уже заканчивается. При этом никаких линий бесплатного доступа (аналогичных коммерческим линиям) в органах исполнительной власти не предусмотрено.

В некоторых органах исполнительной власти дискриминированными оказываются лица, не владеющие русским языком. Учитывая, что отдельные услуги ориентированы на иностранных граждан (получение гражданства, разрешения на работу, разрешения на пребывание и т.п.), должна предусматриваться возможность доступа к услуге лиц, не владеющих русским языком. В большинстве регионов контингент лиц, обращающихся за получением услуги уже известен. Потребности заявителей, как правило, ограничиваются одним—тремя языками. Поэтому органы ФМС либо должны принять в штат сотрудника, владеющего этими языками, либо сделать перевод документов на эти языки, либо для взаимодействия приглашать переводчика (по аналогии с реализацией права на судебную защиту для граждан, не владеющих русским языком).

Еще один вид дискриминации — отказ в предоставлении услуги лицам, находящимся в других регионах. Ряд регламентов не содержит каких-либо территориальных ограничений по предоставлению информации и (или) услуг. Более того, в некоторых регламентах специально закреплено право лица обратиться за услугой по месту временного пребывания, а не по месту постоянной регистрации. Однако на практике были зафиксированы случаи отказа в предоставлении услуги на основании того, что лицо, обратившееся за услугой, зарегистрировано в другом регионе, либо запрашиваются сведения о лице, расположенном в другом регионе (Федеральная служба занятости, Федеральная регистрационная служба, Росавтодор, Федеральная налоговая служба).

Дискриминацией также можно признать ограничение круга лиц, имеющих право на получение информации. Так, согласно регламенту Ростехнадзора № 606, сведения из реестра потенциально опасных производств могут получить только представители органов власти и местного самоуправления либо лица, включенные в реестр.

Еще одним из видов дискриминирования следует признать предоставление ответа с использованием «юридического» языка, т.е. вместо ответа на поставленный вопрос заявитель получает текст с перечнем ссылок и цитат из нормативных правовых актов. «Расшифровать» содержание такого ответа может только специалист. Таким образом, заявители, не имеющие юридического образования, оказываются дискриминированными. С подобной ситуацией заявители сталкиваются в Федеральной антимонопольной службе, Федеральной налоговой службе.

Также ряд федеральных органов исполнительной власти «настраивает» предоставление услуги таким образом, что получить ее может только информированный заявитель. На сайте в качестве информации о порядке предоставления услуги представлены тексты законов, 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. Подобная ситуация наблюдается в Федеральной регистрационной службе, Федеральной налоговой службе, Федеральной антимонопольной службе, Федеральной службе судебных приставов.

К дискриминированным группам можно также отнести заключенных. Лишение свободы не означает лишения правоспособности, однако большинство услуг настроено таким образом, что заключенный не может их получить либо в силу неинформированности, либо из-за необходимости личного присутствия, либо по другим причинам. Например, если предоставление услуги оплачивается пошлиной, то технической возможности выяснить реквизиты уплаты пошлины и (или) оплатить ее самостоятельно у заключенного нет. Кроме того, большинство действий заключенные совершают с участием посредников (правозащитников либо сотрудников Федеральной службы исполнения наказаний), которые, в свою очередь, связаны профессиональными или законодательными ограничениями и не всегда могут оказать содействие в доступе заключенного к государственным услугам.

Также при предоставлении услуг дискриминируются лица, находящиеся в «переходном» статусе, т.е. подавшие заявления о принятии российского гражданства либо о получении статуса беженца и др. и не получившие решения. В этот период граждане не имеют вообще никаких прав и возможностей. К тому же часто эта категория получателей услуг в недостаточной степени владеет русским языком. В ходе закупок именно в отношении этих категорий граждан зафиксировано наибольшее число случаев неуважительного, грубого отношения сотрудников органов исполнительной власти. Выявлены случаи многолетних нарушений прав граждан органами Федеральной миграционной службы. При этом защитить свои интересы в обычном порядке (т.е. путем судебной защиты) эти граждане не могут, так как никаких письменных ответов на свои обращения они добиться от органов власти не могут.

3.3. Неисполнение законодательства и нарушения прав граждан

Очень часто процесс предоставления услуги сопровождается серьезными нарушениями законодательства, что в некоторых случаях приводит и к нарушениям прав граждан и юридических лиц.

Наиболее частое нарушение — несоблюдение сроков выполнения отдельных действий либо предоставления услуги в целом. Особенно это касается рассмотрения письменных обращений. Несмотря на то что в административном регламенте закреплены разные сроки предоставления услуги, часть спе-

циалистов органов исполнительной власти считают, что на рассмотрение любого обращения гражданина (организации) законодательством отводится 30-дневный срок. Подобные нарушения допускают Федеральная миграционная служба, Роспотребнадзор, Ростуризм, Министерство иностранных дел, Росздравнадзор, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная регистрационная служба, Ростехнадзор.

В ходе закупок зафиксировано множество случаев непредставления ответов на письменные запросы по истечении сроков, предусмотренных законодательством для ответа. С такими нарушениями заявители столкнулись в Ростуризме, Федеральной налоговой службе, Федеральной службе природопользования, Федеральной службе судебных приставов, Федеральной антимонопольной службе, Рослесхозе.

Еще одно распространенное нарушение — необоснованный отказ в выполнении отдельных действий, предусмотренных административным регламентом. Причина отказов либо в недостаточной квалификации сотрудников, либо в нежелании качественно выполнять свои обязанности.

Очень часто заявителям отказывают в получении информации по телефону и предлагают получить информацию при личной явке, но и на информационных стендах не всегда содержится полная, достоверная и актуальная информация. В итоге получатель услуги вынужден затрачивать время на личное взаимодействие с сотрудником ведомства исключительно с целью получения информации. При этом нет никакой гарантии в том, что при личной встрече будет предоставлена вся необходимая информация. Факт консультирования никак не фиксируется документально и впоследствии заявитель не может ссылаться на то, что именно такую информацию он получил от сотрудника службы. В ходе закупок зафиксированы случаи предоставления неполной и недостоверной информации. В реальности процедура предоставления услуги отличалась от предоставленной информации. Подобные нарушения допускают Федеральная миграционная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба занятости.

Часто заявителям отказывают в приеме документов. Иногда делается для того, чтобы у чиновника не начинал исчисляться срок предоставления услуги. Он просматривает документы заявителя, находит в них недостатки, предлагает исправить и принести в другой раз. У заявителя при этом не остается никаких подтверждений факта визита и причины отказа в принятии документов. Поэтому при следующем посещении органа заявителю могут быть высказаны другие основания отказа в приеме документов. При этом каждый визит сопровождается необходимостью выстоять очередь. Примечательно, что отказов в приеме документов не бывает при предоставлении услуг оплачиваемых пошлиной за сам факт рассмотрения документов (например, услуга Федеральной налоговой службы по регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Документы принимаются, проверяются, и заявителю направляется отказ в регистрации по формальным признакам (не там стоит подпись, нет даты и т.п.). Пошлина в таких случаях возврату не подлежит. Подобные действия допускают Федеральная миграционная служба, Федеральная регистрационная служба.

Кроме того, зафиксированы случаи вопиющих нарушений законодательства. Так, в одном из территориальных подразделений Федеральной миграционной службы принимались только бланки заявлений продаваемых (!) в коммерческой организации, приближенной к ФМС (Калужская область). Бланки, полученные из других источников, не принимались. В одном из подразделений Рослесхоза (Чувашия) был получен ответ о невозможности предоставления услуги в связи «*с отсутствием программного обеспечения по ведению государственного лесного реестра*»(!).

Некоторые регламенты не предусматривают выдачу заявителям какого-либо документа (расписки, описи и т.п.), подтверждающего факт сдачи документов. Это является нарушением интересов граждан и может привести к нарушению их прав. Так, в органах Федеральной миграционной службы при принятии документов на регистрацию по месту пребывания, на выдачу (обмен) паспорта никаких расписок, подтверждающих факт передачи документов, не выдается. При этом часто требуется представление подлинников документов. В случае, если документы потеряются либо будут повреждены, у заявителя не остается доказательств передачи документов. Аналогичные ситуации происходят и в других органах исполнительной власти, например в Федеральной службе судебных приставов. В результате нарушаются права заявителей. Так, после утраты Федеральной службой судебных приставов подлинника исполнительного листа, организации-заявителю пришлось потратить 4 месяца на получение дубликата, а из-за отказа органов ФМС в выдаче временного удостоверения личности на период замены паспорта, у заявителя возникли сложности с поселением в гостиницу во время командировки в другой город (так как службы размещения отказывались селить по заграничному паспорту).

Встречаются также необоснованные отказы в предоставлении услуги, в основе которых прямое несоблюдение требований законодательства. Причина отказов, как правило, недостаточный профессионализм специалистов либо нежелание работать. Такие отказы допускает Федеральная миграционная служба (имеются случаи успешного судебного оспаривания отказов, а также успешного рассмотрения жалоб вышестоящим органом). Также имеются случаи удовлетворения жалоб Федеральной службой занятости.

Кроме того, имеются случаи очевидно допущенных нарушений, которые не оспаривались заявителями в связи со сложностью, отсутствием специальных знаний, средств на юридическую помощь и т.п. либо с тем, что оспаривание займет существенно больше времени, чем выполнение неосновательных требований органа исполнительной власти. Так, в ходе одной из закупок заявителю было отказано в принятии документов ввиду того, что свидетельство о рождении ребенка было заламинировано в пленку. Формального запрета законодательство не предусматривает. Нет требований к оформлению свидетельства и в соответствующем регламенте, определяющем предоставление данной услуги. Заявитель имел возможность в течение 30 дней получить ответ на жалобу, но предпочел в течение нескольких дней получить дубликат свидетельства и не спорить.

В процессе закупок выявились случаи нарушений прав третьих лиц в процессе предоставления услуги. Так, при запросе адресно-справочной информации, включающей персональные данные конкретного человека (не заявителя), органы ФМС должны получить его согласие на предоставление такой информации. Как правило, такое согласие не запрашивается, т.е. происходит прямое нарушение ФЗ «О персональных данных». При этом лицо, права которого нарушены, может узнать о нарушении только случайно, что по нашему мнению и мотивирует сотрудников службы предоставлять информацию без обращения за согласием.

3.4. Недостаточное качество работы механизма обратной связи

К сожалению, предусмотренные административным регламентом механизмы обратной связи не работают либо работают плохо. В органах исполнительной власти нет книг жалоб, ящиков для сбора отзывов и предложений, анкет, позволяющих оценить качество предоставленной услуги. В тех случаях, когда такие механизмы существуют, созданы препятствия для того, чтобы получатель услуги ими воспользовался. Так, в одном из подразделений ФМС, оказывающих услуги по адресно-справочной работе, для сбора жалоб и предложений установлен ящик (что сразу лишает заявителя возможности подтвердить факт подачи жалобы). Кроме того, этот ящик установлен в помещении ФМС по другому адресу.

Сотрудники органов исполнительной власти, как правило, не представляются. Не во всех органах исполнительной власти у сотрудников имеются бейджи (таблички) с указанием имени, фамилии и должности. В некоторых случаях, когда таблички имеются, зафиксировано несовпадение надписи на табличке с реальным сотрудником (Центр занятости Таганрога), т.е. получатель услуги часто общается с «безымянным» представителем власти. При этом в большинстве случаев с заявителем, не имеющим документа, удостоверяющего личность, просто не будут разговаривать. Такая ситуация снижает персональную ответственность сотрудников органов власти и затрудняет предъявление заявителями претензий.

Практически единственным механизмом обратной связи является жалоба вышестоящему руководителю (органу). В рамках информирования о порядке получения услуги, ни одному получателю услуги не была предоставлена информация о порядке и условиях обжалования действий сотрудников службы. В некоторых случаях информация о порядке обжалования находилась на информационных стендах. Надо отметить, что и для получателя услуги эта информация на этапе первичного обращения не является значимой. Только в том случае, когда у него возникает потребность в использовании механизмов обжалования, заявитель начинает искать информацию об этом. Как правило, такая информация присутствует на сайтах либо ее можно получить, не обращаясь к помощи специалистов органа власти (например, ознакомившись с табличками на дверях кабинетов и «вычислив» данные руководителя службы).

В большинстве случаев заявители, подававшие жалобы, получали на них ответ. Иногда этим ответом устранялись допущенные органом нарушения, а в отдельных случаях ответ был формальным и повторял мотивацию сотрудника, совершившего неправомерные действия. В рамках закупок были

случаи, когда заявитель, получив ответ на жалобу, обращался в суд, и суд признавал действия органа исполнительной власти неправомерными (ФМС). Такие случаи свидетельствуют о том, что жалобы рассматриваются формально, руководство органа исполнительной власти не пытается разобраться в конфликте, а изначально поддерживает своих сотрудников. Учитывая, что в некоторых органах исполнительной власти стадия обжалования в вышестоящий орган носит обязательный характер (например, с 1.01.2009 г. жалоба в суд на решение налогового органа может быть подана только после рассмотрения этого вопроса вышестоящим налоговым органом), такой формальный подход к жалобам не имеет смысла и лишь затягивает процесс предоставления услуги.

Отдельно необходимо отметить, что в административных регламентах нет процедуры исправления ошибок, допущенных самим органом власти. В результате, человек, который отстоял очередь (порой несколько часов) и обнаружил ошибку, проходит весь процесс заново. Нигде не записано, что он имеет право пройти вне очереди. Вопрос регулирования очереди перекладывается на граждан.

У заявителя практически отсутствует возможность пожаловаться на грубость и хамство при предоставлении услуг, в то время как таких фактов в ходе закупок обнаружено немало. Подобные нарушения допускают: сотрудники адресно-справочных служб и отделов работы с мигрантами ФМС, специалисты Федеральной службы занятости, сотрудники Федеральной службы судебных приставов, Федеральной налоговой службы. Исследователи отмечали, что в тех пунктах предоставления услуг, где возникали проблемы поведенческого характера сотрудников, как правило, отсутствовали таблички с указанием фамилии сотрудника. Кроме того, подобное поведение сотрудников, в основном, было «по умолчанию» санкционировано руководителем и результаты жалобы предсказуемы. Так, сотрудники органов исполнительной власти (в том числе руководители) крайне негативно реагируют на подачу жалобы, начинают интересоваться, на каком основании такая жалоба подается.

В большинстве случаев зафиксировано полное отсутствие активности органов исполнительной власти по информированию заинтересованных групп о существовании регламента и правах и обязанностях по его реализации. Единственным способом информирования можно считать размещение административного регламента на сайте. Никаких информационных программ, буклетов, просветительских мероприятий в большинстве случаев не проводится (исключение — социальная реклама в случаях, когда речь идет о фискальных обязанностях граждан). Возникает ощущение, что органы исполнительной власти, во-первых, не заинтересованы в разъяснении своей компетенции, так как неинформированность населения существенно снижает количество работы, а во-вторых, сами не имеют информации о содержании и целях предоставления той или иной услуги (функции). Так, выяснилось, что сотрудники ОВД не знают о существовании права граждан на добровольную дактилоскопическую регистрацию, не понимают целей этой деятельности и не имеют представления о процедурах регистрации. Соответственно граждане не знают о таком праве и, в силу общего недоверия к органам внутренних дел, не готовы добровольно предоставлять свои отпечатки пальцев.

3.5. Перекладывание на потребителей/заявителей обязанности обеспечения взаимодействия органов власти

Отдельные законодательные акты и административные регламенты предусматривают необходимость в процессе предоставления услуги получить сведения или документы из других органов исполнительной власти. Такие требования предусмотрены, например, при регистрации в органах Федеральной налоговой службы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (постановка на учет в фондах), при регистрации органами Федеральной миграционной службы по месту жительства (пребывания) военнообязанных граждан (постановка на учет в военкомате), при получении (подтверждении) гражданства (форма № 16 с места жительства) и т.п.

В процессе закупок зафиксированы случаи, когда орган исполнительной власти, которому регламентом предписано самостоятельно осуществлять такое взаимодействие, требует от заявителей предоставления соответствующих документов. В ряде случаев (в органах ФМС) такое требование сопровождается разъяснением о том, что если орган исполнительной власти будет делать это самостоятельно, то срок предоставления услуги существенно увеличится. В других случаях органы ФМС просто отказывают в предоставлении услуги, выдвигая в качестве основания отсутствие документа, который по регламенту должен запрашивать сам орган.

3.6. Избыточные требования к заявителю

Требование паспортных данных

Как показал анализ практики проведения «контрольных закупок», предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, в некоторых случаях получателей услуги просят предоставить паспортные данные (например, для внесения их в заявление) или предъявить паспорт для получения услуги. Нами выявлено немного явных примеров, но, по некоторым косвенным данным, это достаточно распространенная практика. Требования избыточны, так как, во-первых, они не предусмотрены административными регламентами, во-вторых, они нарушают законодательные нормы обращения с личными данными граждан, в-третьих, для осуществления механизма простой услуги по информированию паспортные данные заявителя не нужны.

Требование дополнительных документов

Требование дополнительных документов, которые необходимо предоставить заявителю, выдвигается сотрудниками органов исполнительной власти. Как правило, они касаются предоставления дополнительной информации (которая не нужна для получения услуги или исполнения функции) о заявителе — физическом или юридическом лице. Например, в Таганроге при получении информации о состоянии на рынке труда потребовали принести в Центр занятости документ об образовании и справку с места учебы; там же в УФМС при получении паспорта потребовали принести справку с места учебы; в Центре занятости Саратова потребовали принести справку о деятельности фирмы, которая пыталась получить разрешение на привлечение иностранного работника; в Центре занятости Петербурга от юридического лица, обратившегося за получением услуги по подбору необходимых работников, потребовали предъявить копии выписки из ЕГРЮЛ, ОГРН.

По мнению получателей услуг и субъектов исполнения государственных функций, дополнительные требования к содержанию пакета документов заявителя возникают в случае, если сотрудники органов исполнительной власти руководствуются не требованиями административного регламента, а своими собственными представлениями об условиях предоставления услуг либо сложившейся практикой предоставления услуги. Например, в Центре занятости Казани представителю юридического лица отказали в предоставлении услуги по подбору необходимых работников, аргументировав отказ тем, что обычно услуга предоставляется только организациям, находящимся на территории того района, где находится центр занятости (хотя в административном регламенте нет такого ограничения). В Омске услугу по организации профориентации обязались оказать только после того, как гражданин станет на учет в качестве безработного.

В результате дополнительных требований к документам получатели услуг, субъекты исполнения функций несут издержки: временные (срок исполнения функции, получения услуги затягивается), денежные (получателя услуги по добровольной дактилоскопической регистрации в Петербурге попросили сделать дополнительную копию паспорта). В Чите получателя этой же услуги попросили за свой счет сделать копии бланка заявления и дактилоскопической карты — фактически издержки учреждения на предоставление услуги возложили на ее получателя.

Существуют вопиющие примеры того, как гражданину пришлось понести дополнительные, не предусмотренные НПА, денежные расходы, например, чтобы получить паспорт. По требованию работников УФМС в Таганроге помимо регламентированной оплаты государственной пошлины гражданин заплатил за бланк «направления» в адресное бюро (10 рублей), а также предоставил дополнительные бланки «*для получения паспорта*», которые выдавали в ООО «КРОНА» (стоимостью — 200 рублей). Гражданин выполнил эти требования, поскольку «*паспорт был очень нужен*».

Дополнительные требования возникают вследствие того, что сотрудники органов исполнительной власти не понимают требований административного регламента. Например, в ФМС при выдаче заключения о привлечении иностранных работников у иностранного гражданина, прибывшего из страны с безвизовым режимом, дополнительно потребовали медицинские документы, хотя положение административного регламента распространяется только на иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы. Сотрудники ФМС, очевидно, предъявляют ко всем иностранным гражданам одинаковые требования.

Нарушение прав граждан вследствие выдвижения дополнительных требований

В процессе проведения экспериментов по получению государственных услуг и исполнению государственных функций были выявлены случаи нарушения прав граждан. Например, в УФМС Перми при смене паспорта по причине уточнения фамилии у гражданки потребовали доказательств, что она является гражданкой России. В ОУФМС Саратова при выдаче паспорта у гражданина отказались принять пакет документов, оформленный в соответствии с регламентом, так как посчитали, что он не предоставил документ, свидетельствующий о принадлежности к гражданству РФ.

Выдвижение произвольных требований к гражданам привело к серьезным нарушениям их прав: гражданка из Перми была лишена российского гражданства (позже оно было восстановлено по решению суда), гражданину из Саратова было отказано в выдаче российского паспорта.

Дополнительные требования вследствие неисполнения должностных обязанностей сотрудниками органов исполнительной власти и несовершенства административных процедур

Дополнительные требования к получателям государственных услуг, субъектам исполнения государственных функций возникают вследствие отсутствия необходимой информации в ведомстве (притом, что она должна там быть). Например, в налоговой службе Петербурга отказались принимать запрос от юридического лица, поскольку в их базе данных не было информации об одной из деклараций. У заявителя имелась опись вложения о том, что декларация отправлена в службу, несмотря на это, секретарь сделала на заявлении отметку о несдаче декларации, уговорить ее принять заявление удалось с трудом.

В Центре занятости Петербурга при подаче заявления о предоставлении юридическому лицу услуги в поиске подходящих работников заявление и копия ИНН были потеряны сотрудниками Центра. Заявителям пришлось вновь подать заявление, копию ИНН, кроме того, у них потребовали еще ряд документов (сверх требований административного регламента).

Упрощение требований к получателям услуг, субъектам исполнения государственных функций

Эксперименты зафиксировали ряд примеров, подтверждающих, что в некоторых случаях органы исполнительной власти снижают требования к получателям государственных услуг, субъектам государственных функций. Например, в Таганроге при получении услуги по подбору подходящих работников с работодателя не запросили никаких документов; в Центре занятости Петербурга информацию об имеющихся вакансиях гражданке, нуждающейся в содействии поиску подходящей работы, предоставили как ответ на запрос о положении на рынке труда в субъекте РФ, гражданке в этом случае не пришлось предъявлять паспорт и называть фамилию, имя, отчество.

Упрощенные требования к заявителям не нарушают их прав, не влияют на качество предоставляемой услуги и оцениваются, как положительная практика, однако они свидетельствуют о незнании сотрудниками административного регламента.

3.7. Качество информирования о порядке предоставления государственных услуг

Качество предоставления информации по письменному запросу и электронной почте

Качество предоставления информации по запросу может быть оценено по следующим показателям:

- соблюдение установленных регламентом требований к срокам предоставления ответа;
- соблюдение требований к форме ответа;
- наличие полного содержательного ответа на поставленные вопросы, исчерпывающего, по существу и доступного для понимания обратившегося. Ответ на вопрос, его качество, содержание и предоставление не должен зависеть от уровня информированности заявителя и его искушенности, наличия специального опыта взаимодействия с данным органом власти.

Были выявлены существенные различия в соблюдении требований к срокам предоставления ответа. Широко распространена ситуация, когда ответ на письменный запрос не предоставляется вообще.

Чуть меньшее число проигнорированных запросов встречалось при обращении за информацией в соответствии с административными регламентами, определяющими в качестве конечного результата исполнение функции по предоставлению той или иной информации. Таким образом, была выявлена незначительная корреляция между наличием специального регламента, определяющего порядок информирования и обязательностью предоставления информации по запросу.

Однако и в связи с мониторингом исполнения таких регламентов встречались случаи, когда один и тот же орган власти не отвечал на запросы ни по обычной, ни по электронной почте (Росархив, Ростехрегулирование, Центры занятости).

Значительное число адресов электронной почты, указанных в регламентах оказалось неверными, в связи с чем потребовались дополнительные усилия по поиску верных адресов. В некоторых случаях не получалось отправить письма и по адресам, указанным на официальных сайтах учреждений (письма возвращались с сообщением об ошибке). Для территориальных управлений нескольких ведомств (управлений Роскультуры, Росохранкультуры и Ространснадзора) не удалось найти адреса электронной почты в Интернете. Были сделаны соответствующие запросы в федеральные ведомства с просьбой предоставить адреса электронной почты отделений, однако ответа ни на один из запросов не последовало.

Наряду с отсутствием ответов встречалась и лучшая практика: исследователи отметили оперативность предоставления ответов, существенно быстрее, чем это предусмотрено регламентом от нескольких региональных управлений ФАС, а также управлений Роснедвижимости, Ростуризма, Роспотребнадзора. Ответы по электронной почте предоставлялись более оперативно — часто в течение 1—2 дней.

Большее число обращений в управления Ростехнадзора, Россвязьохранкультуры, Россвязи, Роспотребнадзора по электронной почте остались без ответа. Территориальные управления ФАС предоставили ответы на запросы по электронной почте в десяти случаях из 16.

В большинстве случаев при направлении запросов по обычной почте сроки предоставления ответов соблюдались. Не были получены ответы по обычной почте в предусмотренный регламентом срок на большую часть запросов из управлений Росавтодора (получено два ответа из пяти), Рослесхоза (получено шесть ответов из 16), ФАС (получено два ответа из восьми по одному регламенту, но десять из 16 по другому), Ростуризма (получен один ответ из четырех), Ростехнадзора, Роскультуры.

В случаях, когда регламент прямо не предусматривает обязанность предоставлять информацию по электронной почте, отдельные органы не выполняют этой функции (например, были проигнорированы все запросы по электронной почте, направленные в территориальные управления Роснедр и ФСТ, управления Росприроднадзора не ответили на четыре запроса из пяти). Но также встречаются примеры, когда услуга оказывается, несмотря на отсутствие в регламенте такой обязанности органа власти.

В отдельных случаях была выявлена зависимость получения ответа на запрос от степени правовой грамотности заявителя и наличия специальных знаний. Так, например, при обращении в ФССП проблем с получением информации не возникло лишь у искушенных исследователей, специалистов, которые точно знали, что спрашивать и имели представление о порядке исполнения функции. Все искушенные исследователи получили ответы в кратчайшие сроки. Неинформированные потребители услуги не смогли получить требуемую им информацию.

Требования к форме предоставления ответа в большинстве случаев соблюдались. Единственным распространенным расхождением с требованиями оформления документации было отсутствие указаний на входящий номер и дату регистрации. В то же время исследователи столкнулись с отдельными грубыми нарушениями требований делопроизводства, так ответ на запрос адресно-справочной информации из отдела Адресно-справочной работы УФМС по Пермскому краю был написан от руки прямо на оригинале запроса заявителя, без указания даты направления ответа, органа исполнительной власти и четкой информации о сотруднике, ответственном за предоставление справки. Этот же орган на жалобы, полученные в одно время от трех лиц тремя разными запросами направил один и тот же текст ответа, перечислив в шапке письма всех троих заявителей.

Анализ содержания полученных ответов позволяет сделать следующие общие выводы:

1. В большинстве случаев можно отметить формальное следование законодательству. Значительная доля ответов носила исчерпывающий характер, особенно в тех случаях, когда это не требовало значительных усилий от сотрудников УФАС.

2. В ряде случаев была выявлена лучшая практика: подход к ответу на запрос не был формальным, разъяснения содержали дополнительную полезную информацию помимо запрашиваемой. Так, в Чебоксарах получателя услуги снабдили раздаточными материалами, а также подсказали адреса дополнительных источников информации.

К недостаткам в работе при предоставлении ответов на вопросы можно отнести:

1. Формальный характер работы с обращениями, подготовленными неспециалистами. Из-за неверно сформулированного запроса заявители не получали необходимую им информацию (ФССП).

2. Отсутствие разъяснений законодательства. Ответы даются неполные и неразвернутые. Часто сотрудники органов исполнительной власти ограничиваются предоставлением отсылок к нормативным актам, которые определяют процедуру исполнения функции. Ответы на запросы во многих случаях содержали сведения, понятные лишь специалистам, особенно при обращении граждан в органы власти, которые работают преимущественно с юридическими лицами. Так, значительная доля разъяснений порядка обращения с жалобами на нарушения при проведении конкурсов ФАС была лаконичной и содержала лишь отсылки к статьям законодательства, без разъяснения фактического алгоритма действий и содержания статей закона, неполными были часть ответов Роснедвижимости. Таким образом, специфика предоставления информации по запросам дискриминирует граждан, не обладающих специальными знаниями и правовой грамотностью.

3. В ряде проведенных закупок удалось протестировать работу органов власти в случаях, когда запрос был направлен не по адресу. В двух случаях при обращении в Консульство (МИД России) запрос был перенаправлен по назначению в положенный срок, заявитель получил соответствующее уведомление, при этом в его тексте содержалась отсылка к административному регламенту МИД. Таким образом, требования регламента были полностью удовлетворены. При обращении с запросами в Управление Россвязьохранкультуры, которое вследствие реорганизации передало функции по информированию по существу запроса в другой орган, в семи случаях запрос был перенаправлен согласно подведомственности, в одном случае был получен отказ в предоставлении информации со ссылкой на реорганизацию.

4. Также в общем объеме закупок встречались такие основания для отказа в предоставлении информации, как отсутствие личной подписи заявителя (Россвязьохранкультура), ссылка на большую загруженность в связи с отпусками ведущих специалистов (Центр занятости Краснодара), «*из-за отсутствия программного обеспечения по ведению государственного лесного реестра*» (Управление Рослесхоза Республики Чувашия), в двух случаях фактический отказ в предоставлении полной информации был обоснован тем, что запрос поступил из другого региона. Заявителям было предложено обратиться в местные органы, уполномоченные Росавтодором на предоставление информации. ФРС отказалась предоставить сведения об организациях, зарегистрированных в других регионах, в некоторых случаях с ссылкой на отсутствие такой информации.

5. Практически все предпринятые попытки получения консультации о судьбе направленного запроса и стадии его рассмотрения закончились неудачей. Так, исследователи отмечают, что справочная информация по телефону не предоставляется, при переадресации запроса не сообщается контактная информация подразделения, в которое запрос переправлен. В ответ на звонки в учреждения Россвязьохранкультуры для выяснения «судьбы» своих запросов сотрудники не представлялись и говорили, что это не их дело.

Качество предоставления информации по телефону

Были выявлены следующие нарушения требований регламентов:

1. Большие временные затраты на получение информацию по телефону, включая время, затраченное на поиски правильного номера телефона органа исполнительной власти, общее число переадресаций, прежде чем информация была предоставлена, число звонков, время, которое потребовалось, чтобы дозвониться по правильному номеру телефона, число звуковых сигналов до того момента, пока сотрудник не снимет трубку, необходимость перезванивать и уточнять информацию, если не было на месте нужного сотрудника или он был занят. «Контрольные закупки» показали, что наибольшее количество времени занимает дозвон в органы власти, в которых получение информации по телефону является более массовой и востребованной услугой (Росздравнадзор, ФНС, ФМС, ФССП, Центр занятости) — как правило, в этих учреждениях телефон бывает длительно занят либо, напротив, никто не берет трубку. Так, при обращении в управления Федеральной службы по труду и занятости в одном случае для получения информации было предпринято 14 попыток дозвониться (Республика Ма-

рий-Эл), шесть попыток (Республика Чувашия), попытки дозвонится в Центр занятости Московской области заняли 30 минут.

2. Несоблюдение формальных требований к форме общения с получателями услуг по телефону. Сотрудник, отвечающий на звонок, должен представиться: назвать учреждение, ФИО, должность (в большинстве регламентов это требование оговаривается специально), — в большинстве случаев это требование не исполняется. Так, нарушение данного требования было выявлено при обращении в территориальные отделения ФНС, Ростехрегулирование, Роснедвижимость, МИД РФ, Росавтодор, МЧС, Росздравнадзор, Роструд, Рослесхоз. При ответах на телефонные звонки сотрудники центров занятости представились по форме лишь в двух случаях из 13.

3. Недоступность получения информации по телефону. Не удалось получить необходимую информацию по телефону при обращении в отделения Федерального агентства по недропользованию. Несколько исследователей отметили в качестве причины недоступности услуги невозможность дозвониться: так, в Федеральной службе судебных приставов либо не берут трубку, либо нет на месте нужных сотрудников, подобные же проблемы были выявлены при обращении в управления Росздравнадзора.

4. При обращении в управления Роснедвижимости сотрудники стремятся переадресовать вопрос о получении консультации в другую организацию, которая частично исполняет дублирующие функции. «Контрольные закупки» показали, что при обращении за информацией по телефону исследователи довольно часто сталкивались с отказом и предложением получить всю информацию на личном приеме либо отсылкой к сайту. Такими были большинство ответов ФМС, при этом для получения информации на личном приеме в этом учреждения часто требовалось отстоять несколько часов в очереди. В ряде случаев сотрудники в категоричной форме отказывались дать информацию о перечне документов, необходимых для получения услуги, на том основании, что информация размещена на сайте (например, при обращении в Управление Ростехнадзора). Объяснение, что у заявителя нет доступа в Интернет вызывало недоумение, особенно в тех случаях, когда закупки проводились от имени юридических лиц.

5. Недоброжелательность, грубость и незаинтересованность сотрудников была выявлена только в отдельных случаях. В большинстве случаев при разговоре по телефону сотрудники были вежливы (ФНС, Росархив, ФМС, Россвязь).

6. Неинформированность и некомпетентность сотрудников, которая выражается в предоставлении неточной, неполной информации о перечне необходимых документов. Так, при обращении в ФМС не была предоставлена информация о процедуре оформления документов, при обращении в Центры занятости почти в половине случаев было зафиксировано расхождение информации, полученной при консультации по телефону, с тем, что пришлось делать субъектам закупки на практике. Подобные расхождения в двух случаях были зафиксированы при обращении в управления Федеральной службы по труду и занятости. В Ростехрегулировании не удалось получить информацию о сроках предоставления услуги. Часто даются неполные и неразвернутые ответы (Роснедвижимость, Роструд). Сотрудники управлений Рослесхоза продемонстрировали неинформированность о положениях регламента. В одном случае сотрудник дал неверную информацию о сроках получения услуги. Есть положительные примеры: «*Закупка, проведенная в Комитете по Республике Татарстан по тарифам с помощью телефонного звонка, свидетельствует о том, что сотрудники данного комитета работают хорошо, общаются с гражданами вежливо, понятным и доступным языком разъясняют порядок действий, написания заявления, запись на прием, четко представляются и ясно отвечают на вопросы потребителей. К тому же в данном комитете, по крайней мере, знают о регламенте, о сроках, им предусмотренных, и даже стараются выполнять соответствующие функции раньше, чем предусмотрено сроками регламента*». Отмечается, что получение консультаций по телефону происходит в строгом соответствии с регламентом, вежливо и в полном объеме в Федеральной службе по Финмониторингу, отделениях Россвязи, управлениях ФАС, МИД. Подробные и обстоятельные консультации, выходящие за рамки должностных обязанностей, были выявлены при получении услуги в отделении Росатодора в Карелии.

7. Нет телефона для осуществления предварительной записи на прием, при том что такая услуга востребована, например, при обращении в управления Росздравнадзора.

Качество предоставления информации на интернет-сайте

Наиболее распространенные расхождения с требованиями регламентов:

1. Отсутствие на сайте всей необходимой информации о порядке исполнения государственной функции (например, сайт ФССП, Роснедра, Ространснадзор, Россвязь, ФМБА, Росздравнадзор, Ростех-

надзор). Как правило, на большинстве сайтов можно найти контактную информацию и сведения о графике приема посетителей. Наличие всей необходимой информации в соответствии с регламентом было зафиксировано на официальных сайтах двух УФАС, на сайте МИД РФ, Минздавсоцразвития.

2. Замечания к организации информации на сайте: непонятная структура сайта, сложная система поиска информации, предусмотренной административным регламентом (например, сайты ФССП, МИДа РФ, Центров занятости, Минздравсоцразвития, ФМБА, Роспотребнадзора). Чтобы найти информацию на таких сайтах необходимо иметь устойчивые навыки работы в Интернете.

3. Размещение на сайте неработающих адресов электронной почты органов власти (Управления ФСТ по Иркутской области, подразделений Россвязи).

4. Сайты некоторых органов власти обнаружить не удалось, например Управлений Росприроднадзора в шести регионах (Пермского края, Тверской, Новгородской, Смоленской, Костромской областей, Санкт-Петербурга), сайты МЧС в двух регионах.

Качество предоставления информации на информационном стенде

В ряде случаев было зафиксировано полное отсутствие информационных стендов (в некоторых управлениях ФАС, управлениях Росрегистрации, Роснедвижимости, Рослесхоза) или наличие не всей информации, предусмотренной административным регламентом (Росприроднадзор, МЧС, Роструд, Рослесхоз). Так, на информационных стендах управлений Роспотребнадзора отсутствует информация о порядке исполнения функции, порядке обжалования решения органа исполнительной власти, перечень документов, необходимый для исполнения функции и др. На информационном стенде отделения Росавтодора в Петрозаводске было зафиксировано отсутствие значимой информации, обязательной для размещения.

Положительные примеры: *«Вестибюль помещения Центра изобилует различной информацией о вакансиях и различных вопросах, касающихся взаимоотношений работодатель-работник, на бумажных носителях, в терминале, на экране монитора. На фасаде здания есть электронная бегущая строка об имеющихся вакансиях» (Центр занятости Московского района г. Казани).*

Качество предоставления информации на личном приеме

В процессе «контрольных закупок» были выявлены следующие нарушения требований административных регламентов:

Несоразмерно большие временные затраты на поиск должностного лица, ответственного за предоставление информации, и длительное ожидание в очереди, особенно частые и грубые нарушения регламента в этой части были зафиксированы при получении услуг ФМС. В некоторых ОИВ процедура получения информации на личном приеме занимает большое количество времени, сроки ожидания в очереди в десятки раз превышают сроки, указанные в регламенте: по некоторым закупкам ожидание в очереди занимает более 2,5 часов (ФМС, Роструд), продолжительность приема при сдаче и получении документов занимает от 20 минут до 3 часов, когда заявителя несколько раз перенаправляют к разным специалистам или несколько раз отказывают в приеме документов под различными предлогами (Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Новосибирской области). В ФМС даже необходимые бланки можно получить только при личном обращении после ожидания в очереди более 2 часов.

1. Отказ в предоставлении информации в устной форме, например, «*мы на такие вопросы не отвечаем, пишите заявление, будем отвечать письменно*» (сотрудник ФНС в ответ на вопрос «как платится земельный налог»).

2. Отказ предоставить ответ на письменный запрос в письменном виде, предоставление сведений в устной форме. Так несколько ответов Центра занятости было получено в устной форме, из них часть сведений носила устаревший характер; в территориальном отделении Росавтодора процесс взаимодействия протекал в устной неформальной форме. При обращении в Россвязьохранкультуру вместо письменного ответа на запрос сотрудник предложил прийти лично и ответил на все вопросы в устной форме. При этом содержание устных консультаций не всегда соответствовало положениям регламента, информация предоставлялась без отсылок к статьям законодательства в случаях, когда такие отсылки были необходимы (Роснедвижимость).

3. Недоброжелательное, грубое отношение. Грубость была зафиксирована при обращении в ФНС Новосибирска, хамское отношение в Центрах занятости, отделениях Рослесхоза. Сотрудники Росав-

тодора в Чувашии при разговоре «нервничали и даже не предложили сесть». Было зафиксировано невежливое или раздраженное поведение сотрудников, особенно в тех случаях, когда посетитель задавал неточные вопросы. Тем не менее в большинстве случаев исследователи сталкивались с вежливым отношением (ФНС).

4. Довольно распространенным недостатком в обеспечении информационной доступности и качестве организации приема граждан было отсутствие табличек с необходимой информацией на кабинетах, бейджиков у сотрудников и табличек на столах (Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Роснедвижимость, управления Росрегистрации, ФАС, ФМС, МЧС, Центры занятости).

5. Несколько закупок зафиксировали создание дополнительных барьеров в доступе к информации, когда от заявителя требовали, для того чтобы предоставить информацию, получить разрешение от руководителя учреждения в письменном виде, а для этого нужно было записаться на прием и потратить несколько часов.

Неинформированность сотрудников о содержании регламента

В процессе «контрольных закупок» была выявлена неинформированность сотрудников об административном регламенте и его содержании: сотрудников МВД РФ о возможности и порядке проведения добровольной дактилоскопической регистрации, сотрудников центров занятости о требованиях, содержащихся в административном регламенте: особенно условий и категорий лиц, являющихся получателями услуги; было зафиксировано несколько отказов в предоставлении государственной услуги на том основании, что сотрудники Центров занятости не знали, вправе ли они предоставлять информацию; в двух учреждениях требовали с субъектов закупки объяснения причин их запросов на данную услугу. Сотрудница Центра занятости отказалась предоставить информацию «о положении на рынке труда», сославшись на конфиденциальность этих сведений. Подобное основание для отказа в предоставлении информации было зафиксировано при обращении в учреждение Россвязьохранкультуры в Республике Хакасия. В ряде случаев от заявителей требовали объяснения причин запросов информации. В одном из ответов на письменный запрос представитель УФАС ошибочно сослался на то, что к функциям ТУ ФАС не относится дача комментариев и разъяснений по вопросам применения антимонопольного законодательства, тем не менее разъяснения были предоставлены.

В тех случаях, когда регламентом предусмотрены сокращенные сроки предоставления ответа по запросам (например, ФМС ответ должен быть предоставлен в течение 14 дней), сотрудники учреждений демонстрируют неинформированность о данных требованиях регламента и во всех случаях заявляют о том, что информация предоставляется на общих основаниях, в месячный срок.

Неинформированность потребителей услуг о содержании регламента

Отсутствие информации о наличии и содержании административного регламента в случаях, когда регламент предоставляет гражданам гарантии в рассмотрении их обращения, фактически приводит к тому, что функция не реализуется в полном объеме. Такие, выводы были сделаны исследователями при осуществлении «контрольных закупок» услуги Федеральной службы исполнения наказания по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Заключенные не реализуют возможность пожаловаться на неисполнение требований регламента в связи с тем, что не знают о его существовании. Подобная проблема существует в части реализации функции информирования населения о санитарно-эпидемеологической обстановке, исполняемой Роспотребнадзором — регламент не исполняется в полной мере, механизмы обратной связи не работают, сотрудники Роспотребнадзора не предпринимают усилий для информирования о содержании функции.

3.8. Несоответствие места предоставления услуги стандарту комфортности

Недоступность для инвалидов

Как показал анализ практики проведения «контрольных закупок», предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, практически во всех органах власти помещения для приема посетителей недоступны для инвалидов. В редких случаях вход в здание оборудован пандусами.

Выяснилось также, что в некоторых случаях в помещениях для получателей услуг низкий уровень освещенности (адресно-справочная служба Перми, Центр занятости населения Читы). Особенно некомфортно пребывание в таких помещениях для слабовидящих граждан.

Еще одна распространенная проблема — отсутствие громкоговорящего оборудования. В итоге, у окошка, где выдаются документы стоит толпа народа и вслушивается, какую фамилию произнесет сотрудник органа власти. Это унизительно, неудобно и дискриминирует слабослышащих граждан.

Несовпадение адреса учреждения с реальным местонахождением

Данное несоответствие встречается относительно нечасто, но его наличие — вопиющий характер, ведь это фактически запретительный барьер для ряда потребителей, требует особого внимания.

Так, при получении выписки из государственного лесного реестра в Новосибирске выяснилось, что фактически Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды находится не по тому адресу, который указан в регламенте. В Тюмени при получении этой же услуги пришлось посетить последовательно три адреса (один из которых был найден на сайте http://les.mnr.gov.ru), прежде чем было найдено место оказания услуги. В Краснодаре фактический адрес местонахождения Центра занятости не совпадал с его почтовым адресом, и письма необходимо направлять на другой адрес, но граждане об этом специально не проинформированы.

Отсутствие указателей, информирующих о местонахождении учреждения

Отсутствие указателей, информирующих о местонахождении учреждения на остановках общественного транспорта одно из самых распространенных расхождений с регламентом. Оно заставляет получателей услуг нести дополнительные временные издержки. Участники экспериментов указывали, что на поиск дороги к зданию, в котором находится орган исполнительной власти, они тратили от 10 до 40 минут.

Отсутствие указателей, информирующих о местонахождении кабинетов, в которых оказывают услугу, исполняют функцию

Еще одно чрезвычайно распространенное расхождение с регламентом. В Таганроге при получении информации о состоянии рынка труда в регионе выяснилось, что информация об имени, отчестве, фамилии, должности сотрудников, размещенная на табличках кабинетов, не совпадает с их реальным расположением в учреждении. В Новосибирске при получении выписки из государственного лесного реестра на поиск необходимого кабинета пришлось потратить 30 минут. В Чите при проведении контроля за порядком проведения медико-социальной экспертизы самостоятельно найти необходимый кабинет не удалось.

Это также свидетельствует о том, что граждане несут издержки (прежде всего, временные) из-за несоответствия мест предоставления услуги стандарту комфортности.

Отсутствие необходимой информации на информационных стендах

Отсутствие необходимой информации на информационных стендах (форм документов, порядка обжалования действий должностных лиц, контактов учреждения, номеров телефонов для предварительной записи, текста административного регламента, порядка получения услуги, исполнения функции и т.п.) фиксировалось при получении услуг в региональных управлениях внутренних дел, Росрегистрации, антимонопольной службы, медико-биологического агентства, в центрах занятости (в восьми случаях из 12).

В административных регламентах части ведомств (ФАС, ФНС) нет отдельного раздела, посвященного описанию стандарта комфортности места, в том числе требованиям к оформлению информационных стендов. Тем не менее, как показали результаты экспериментов, отсутствие информационных стендов может стать причиной дискриминации получателей услуги по признаку информированности. Особенно это касается граждан, получающих услугу впервые и не имеющих опыта взаимодействия с органом исполнительной власти.

Отсутствие службы диспетчирования для получателей услуг

Почти сплошное отсутствие возможности получения устных консультаций о том, куда необходимо обратиться для получения услуги и отсутствие электронной системы ведения очереди, значительно

снижают уровень комфортности получения услуги, становятся причинами временных и моральных издержек граждан.

Например, при подаче жалобы в УФМС Перми у заявителя не было возможности задать вопрос о том, куда необходимо обратиться для регистрации жалобы; у получателей услуги постановки на временный регистрационный учет по месту жительства в паспортном столе МГУ не было возможности вовремя подать документы, поскольку очередь была достаточно длинной и регулировалась произвольно самими получателями услуги.

При получении услуги по осуществлению контроля за порядком проведения медицинской экспертизы в управлениях Росздрава отмечено повсеместное отсутствие системы электронного контроля за очередью, при получении услуг центров занятости наличие систем электронного контроля за очередью было отмечено только в Казани, Таганроге и Санкт-Петербурге.

Отсутствие информации о ФИО, должности сотрудника органа исполнительной власти, предоставляющего услугу

Данные факты были отмечены во множестве, но заявители обычно не придают этому большого значения, и если их внимание специально не ориентировать, могут совсем не замечать и не воспринимать как нарушение.

Фактическое отсутствие идентификации исполнителя функции, сотрудника, предоставляющего услугу, гипотетически снижает уровень персональной ответственности за качество предоставления услуги, исполнения функции. Кроме того, снижается возможность выявить лицо, нарушающее права граждан в ходе предоставления услуги, исполнения функции.

Некомфортность мест предоставления услуги

Некомфортность мест предоставления услуги связана, как правило, с отсутствием необходимого числа мест для сидения в помещении для ожидания посетителей, отсутствием гардероба, туалета для посетителей, возможностями наполняемости помещений для ожидания, их оснащение кондиционерами, приемлемыми источниками света и т.п.

Необходимо отметить еще один важный момент. В некоторых органах власти (особенно в структуре МВД) действует правило: все посетители на время обеда выгоняются из офиса. Где они будут сидеть этот час, никого не волнует. При этом порой в органе власти достаточно места, чтобы люди подождали в здании (есть специальные залы для посетителей), а иногда даже есть кафе (столовая), где можно провести время. Кроме того, порой работа может быть организована без обеда (с плавающим обедом сотрудников). Например, в зале предусмотрено шесть окон для выдачи документов: три могут закрыться, а три продолжать работать.

Нарушения установленного графика работы учреждения и приема посетителей

Одиночные нарушения графика работы подразделения ОИВ зафиксированы по Федеральной антимонопольной службе (в одном из регионов выявлено расхождение графика приема посетителей с графиком, определенном в регламенте: в пятницу время приема сокращено на 1.45). Самым массовым нарушителем регламента в части графика работы оказалась Федеральная миграционная служба. В большом числе случаев и по выполнению различных государственных функций отмечается сокращение режима работы до 3,5 часов, вместо 6 и частая смена графиков приема посетителей (Краснодарский край, Калужская область). В Калужской области у физических лиц документы на выдачу разрешения на работу иностранным гражданам принимают один раз в неделю, и как следствие — большие очереди, которые занимают с 5 часов утра.

3.9. Иное место предоставления услуги

В ходе экспериментов выяснилось, что отдельные административные регламенты содержат неполную (недостоверную с точки зрения потребностей получателя) информацию о месте предоставления услуги. Так, при выдаче паспорта, а также при оформлении регистрации по месту жительства (месту пребывания), документы подаются не в территориальный пункт ФМС, а уполномоченному сотруднику ФМС, находящемуся на территории жилищно-эксплуатационной конторы. Получить эту информацию на сай-

те невозможно. Кроме того, график работы этих сотрудников не везде совпадает с графиком работы ФМС, указанном в сети Интернет.

Аналогичная ситуация иногда возникает в органах Федеральной налоговой службы. Согласно сведениям о территориальном разделении, указанным на сайте ФНС организация полагает, что относится к определенному налоговому органу, однако при взаимодействии выясняется, что данный тип организаций решением налоговых органов закреплен за межрайонной (межрегиональной) инспекцией ФНС.

Кроме того, в регламенте обычно поименована только сама служба ФМС, ФНС и т.п. Адрес этой службы и указан обычно на сайте. При обращении по конкретному вопросу получателю услуги приходится «добывать информацию» о том, какое подразделение службы реализует нужную функцию или предоставляет необходимую услугу. Получение этой информации часто сопряжено с большими сложностями, так как среди сотрудников служб существует четкая специализация и специалист одного отдела не знает, чем занимаются в другом отделе. В результате возникает «административный футбол», когда посетителя (звонящего) по нескольку раз переправляют из одного отдела в другой (иногда в разные здания, на разные номера телефонов).

Бывают и совсем запущенные случаи, которые определяются коллизией между НПА. Например, закон о дактилоскопической регистрации предусматривает участие в процедуре добровольной дактилоскопической регистрации паспортно-визовой службы. После реорганизации и появления ФМС процедура изменилась, что и закреплено в административном регламенте МВД. Но, например, в Чите (где очевидно, руководствовались законом, а не регламентом) при получении услуги по добровольной дактилоскопической регистрации заявитель был вынужден получать бланки заявления и дактокарты в УФМС, а услуга была предоставлена в ОВД. Во всех остальных случаях в других регионах этого не было.

3.10. Недостатки композиции административных процедур, проявившиеся в сложности и нелогичности процесса получения услуги (исполнения государственной функции)

Специфика метода «контрольной закупки» позволяет лишь ограниченно судить о том, как именно исполняются административные процедуры, установленные текстом регламента, поскольку тестирование услуги проводится «на стороне получателя». Другим ограничением является недостаточность (для каждого регламента в отдельности) объема проведенных исследований, не позволяющая сделать однозначные выводы о типичности проблем в конструкции тестируемого административного процесса. С учетом данных ограничений проведенные исследования позволяют говорить о следующих наиболее часто встречающихся проявлениях недостатков в применяемых административных процедурах, которые на стороне получателя государственной услуги проявлялись как нелогичность и сложность процесса ее получения.

Процедуры, ведущие к увеличению объема действий получателей услуги (лиц, участвующих в исполнении функций)

1. Приоритет очных форм получения услуги. Даже при наличии возможности дистанционного получения услуги (или какого-то этапа взаимодействия) исполнители предлагают получателю услуги получить ее, посетив ОИВ. Приоритет дистанционных способов, как стандартный вариант оптимизации взаимодействия граждан с органом исполнительной власти, таким образом, не закреплен соответствующими административными процедурами.

2. Принуждение к повторению этапов получения услуги. Например, дополнительное посещение ОИВ в связи с тем, что первоначально получатель не получил всей необходимой информации: не был предоставлен полный пакет документов на информационном стенде, информация о переходе на «летний график работы» не была размещена в Интернете и т.п. Видимо, административные процедуры не зафиксировали четко, каков результат окончания каждого этапа получения услуги, либо не произошла декомпозиция процедур до уровня работ и отсутствует фиксация ответственности исполнителя за работу, определяющую возможность получения результата этапа получателем услуги.

3. Принуждение к предоставлению дублирующей информации. Например, предоставление документов, заведомо имеющихся в данном ОИВ, либо которые должны быть запрошены самим органом в другом ОИВ, либо заполнение форм документов, многократно содержащих одинаковые информационные поля. Видимо, не был проведен скрининг форм документов на недублирование информации.

Возможно, административные процедуры не четко описывают «вход» в отдельные этапы исполнения функции, где они связаны с получением результата от другого ОИВ, или нет указаний на внутреннего (структурное подразделение, сотрудник) или внешнего (иные ОИВ, иные юридические и физические лица) поставщика документа или информации. Либо, если источником информации является не конкретный субъект, а хранилище информации (например, база данных), то не указано оно.

4. Избыточные требования к исполнению гражданами действий, обязательность которых не закреплена НПА. Например, предоставление копий документов, не предусмотренных порядком предоставления услуги. Административные процедуры, видимо, не содержат однозначного требования к исполнению лишь закрепленных в регламенте действий, и сотрудники ОИВ используют усмотрения, поскольку трактуют процесс взаимодействия с данным гражданином, как более сложный (позволяющий исполнить и другие функции — например статистической отчетности, контрольные и т.п.), выходящий за рамки исполнения регламента.

Избыточные процедуры и работы

1. Результаты взаимодействия с отдельными сотрудниками ОИВ дублируют друг друга. Например, получатель многократно объясняет в каждом кабинете, в который ему рекомендовано обратиться, суть своего обращения (в том числе при переключении телефонного разговора от сотрудника к сотруднику внутри ОИВ), многократно запрашивается одна и та же информация и т.п. Видимо, не проведена декомпозиция административной процедуры до отдельных работ, которые оказались не закреплены за конкретными сотрудниками.

2. Отдельные административные процедуры не имеют результата. Как правило, такие процедуры «со стороны потребителя» выглядят как взаимодействие, по результатам которого решения не принимаются, а получатель услуги отправляется за таким решением к вышестоящему начальнику и т.п. Видимо, композиция административных процедур содержит работы, которые выполняются сотрудниками без соответствующих компетенций, либо не содержит достаточных критериев принятия соответствующих решений.

3. Фактический отказ от исполнения процедуры каким-либо из сотрудников либо получателем услуги не влияет на результат процесса. Например, в конкретном эксперименте услуга могла быть получена до (или одновременно) предъявления входящего документа (или информации), который является результатом выполнения работы на предыдущем этапе. Например, не проверены данные паспорта заявителя до того, как проводится дактилоскопирование или квитанция об оплате пошлины принимается не одновременно с заявлением, а одновременно с получением документа и т.п. Были выявлены регламенты, в которых пропущены целые этапы и процедуры, но при этом результат получен. Так, административные процедуры спроектированы таким образом, что допускают варианты «входа» и «выхода» из этапа получения услуги. Однако не описана ответственность и компетенции сотрудника, исполняющего «приемку результатов» предыдущего этапа.

Нелогичность распределения издержек, в том числе возможность перекладывания части издержек ОИВ на третьих лиц

1. Работы, входящие в обязанности сотрудников ОИВ, фактически выполняют третьи лица. К примеру, взаимодействие с заявителем по получению всех документов, необходимых для получения услуги, в реальности осуществляет иная организация (паспортистка ЖЭК или ТСЖ вместо сотрудника ФМС). Таким образом, административные процедуры описывают не реализуемый в практике процесс (либо описывают не все варианты процесса).

2. Действия получателя услуги полностью или частично могут быть выполнены сотрудниками ОИВ. Например, сбор всех справок может исполнять заявитель, а может сотрудник ОИВ. Или заявителю рекомендуют обратиться не в ближайшее к нему место получения услуги, а в соответствующее его регистрации, хотя в регламенте такое «закрепление» отсутствует. Часто такие проявления зафиксированы там, где на получателя услуги переложены обязанности по обеспечению взаимодействия в процессе производства услуги между ОИВ или даже подразделениями одного ведомства. Видимо, административные процедуры не содержат стандартных методов оптимизации либо не описаны как совокупность работ по исполнению такой оптимизации единственным образом.

3. Простаивают ресурсы при предоставлении услуги. Например, зафиксировано наличие свободных окон (свободных сотрудников) для получения документов, в то время как в соседние окна стоит

очередь. Видимо, административные процедуры не содержат четких критериев принятия решений и гибкой организации процесса в ситуации пикового спроса на услугу и т.п. Инверсией этой проблемы являются выявленные не включенные (неработающие) кондиционеры и телевизоры, не использующаяся интернет-коммуникация и т.п.

4. «Узкие места» в процессе, из-за которых увеличивается длительность ожидания. Узкое место — работа, по которой существует очередь «входящих заданий», в результате чего по следующим этапам наблюдается простой ресурсов. К примеру, очередь за тем, чтобы получить данные для перечисления государственной пошлины или получения бланков и т.п., в то время как очереди получателей услуги с заполненными бланками и квитанциями оплат не наблюдается. То есть сотрудник следующего этапа не выполняет работ из-за ожидания получения входящих результатов. Видимо, при проектировании административного процесса не просчитана необходимая «мощность» исполнения отдельных работ, не обеспеченная соответствующими ресурсами на одном этапе.

Затягивание сроков исполнения

Эксперименты выявили целый спектр проблем затягивания сроков получения услуги, которые связаны с недостатками процедур взаимодействия исполнителей отдельных работ либо с особенностью документооброта в организации, не учитывающего требования административного регламента.

1. Задержка между возникновением юридического факта и фактическим началом выполнения работ. Затягивание выполнения работы в связи с потерями времени, выраженными в задержке между возникновением юридического факта (принятием решения о результате проверки, наделением статуса лицензиата) и фактическим началом выполнения работ (например, оформлением документа). В некоторых случаях это связано с проблемой «узкого места», поскольку ситуация возможна при высокой загруженности исполнителя, когда полученные задания долго ожидают очереди на выполнение.

2. Задержка между завершением выполнения работ и передачей результата получателю или следующему исполнителю («пролеживание» результатов работ у исполнителя). Затягивание выполнения работы в связи с потерями времени, выраженными в задержке между завершением выполнения работ и передачей результата получателю. Как правило, возникает в условиях перегруженности исполнителя какой-то фоновой «текущей» работой, которая не учитывается при проектировании работ по исполнению регламента.

3. Разница в сроках между моментом передачи результата исполнителем и моментом получения результата получателем (долгий путь движения результата от исполнителя к получателю). Затягивание выполнения процесса в связи с потерями времени, выраженными в разнице между моментом передачи результата исполнителем и моментом получения результата получателем. Данный вид потерь времени может быть связан, например, с неэффективно организованной системой документооборота, когда документы долго «пролеживают» в канцелярии, либо с использованием «медленных» средств передачи (например, пересылка документов обычной почтой).

Несовершенство использования информационно-коммуникационных технологий

1. Невстроенность технологий в процесс получения услуги. К примеру, бланк заявления можно «скачать» с интернет-ресурса ОИВ и заполнить, однако он не будет принят у заявителя, поскольку сотрудники ОИВ требуют заполнения на «бланке на картоне», полученном непосредственно в месте предоставления услуги. Видимо, либо административный регламент не содержит необходимую информацию, что бланк размещен лишь «для сведения» и не должен заполняться заявителем без посещения ОИВ, либо в регламенте должна быть отражена композиция работ, связанных с получением заявления на бланке стандартной бумаги и перенесением этих сведений сотрудником в каталожную карточку для хранения.

2. Выполнение работ сотрудником «вручную» при наличии программных средств и компьютерной техники. Например, ссылаясь на неудобство программного обеспечения или в связи с тем, как они понимают процесс взаимодействия с получателем услуги, сотрудники ОИВ выполняют работы вручную (или принуждают к этому заявителя) без обращения к информационной системе: не используют имеющиеся базы данных, не переносят данные из одной базы данных в другую, считают на калькуляторе при включенном компьютере, отказываются переслать только что набранное на компьютере письмо электронной почтой и т.д. Видимо, административный регламент не содержит жесткого автоматизированного алгоритма, требующего от сотрудников исполнения работ с использованием IT-технологий.

Либо на этапе внедрения не решены вопросы совместимости программных обеспечений задействованных процессов.

3. Несовместимость форматов данных используемых программных продуктов либо неиспользование актуальных носителей. Получателям услуги (или сотрудникам) приходится дополнительно затрачивать время на перевод данных из одного формата в другой. Например, ОИВ требует предоставление информации на диске и отказывается принимать на носителе «флеш-драйв» и т.п. Видимо, административный регламент не решил проблемы информационных систем и компетенций, которые удерживают процесс получения услуги в «дорегламентном» состоянии.

Недостаточная формализация процесса предоставления услуги

1. Не ясны (непрозрачны) основания для принятия того или иного решения в отношенипи получателя услуги. Непрозрачность процесса принятия решений для третьих лиц (например, в случае привлечения экспертов и т.п.) и трудность самостоятельного принятия решения сотрудником ОИВ при отсутствии алгоритма (консультации с вышестоящим начальником в процессе исполнения функции и т.п.). Большой территориальный разброс в трактовке одинаковых ситуаций и т.д. Видимо, административный регламент не содержит для «развилок выбора», существующих в процессе, нормативно закрепленные закрытые списки возможных решений, а также критерии выбора решений.

2. Использование недокументированной информации. Использование сотрудником ОИВ устной информации, получение которой трудно подтвердить и движение которой трудно отследить. Часто встречается как отсутствие документированного «рецепта» при переходе получателем услуги от этапа к этапу, например отказали в приеме документов на основании каких-то требований и не фиксируют отказ и т.п. В данной ситуации высок риск искажения информации, трудно управлять потоками информации, невозможно накапливать информацию. Видимо, совокупность административных процедур не содержит четких требований к формализации всех используемых правил и практик.

3. Отсутствуют (или не используются) все формы документов. Не по всем документам, запрашиваемым с юридических и физических лиц в процессе предоставления госуслуги (исполнения госфункции), разработаны формы документов. Иногда наоборот используются произвольные формы ответа ОИВ на запросы граждан, даже при наличии разработанных документов. Отсутствие форм документов создает издержки как для заявителей, так и для ОИВ. Видимо административный регламент не решил проблему документационного обеспечения всех этапов и работ либо не учел всех ситуаций, возникающих в процессе исполнения функций.

4. При возникновении очереди заданий на выполнение работы не соблюдается порядок их поступления. Нарушение очередности выполнения заданий (рассмотрения входящих документов) создает неравноправные условия для заявителей, некоторые из которых могут быть обслужены вне очереди. Административные процедуры должны обеспечивать решение вопроса о порядке регулирования очередности, сформировав соответствующее меню решений, и сделать такой порядок максимально прозрачным для получателей услуги.

3.11. Региональный разброс в выполнении требований регламента

В процессе исследования было выявлено множество фактов существенного расхождения в выполнении требований регламента в разных регионах почти по всем регламентируемым моментам получения государственной услуги (исполнении государственной функции): сроки, требования к документам, реализация стандарта комфортности, порядка информирования и т.д. Специфика метода «контрольной закупки» не дает возможности однозначно говорить о причинах этого разброса. Но, очевидно, ключевая причина состоит в крайне низком качестве внедрения административных регламентов органами исполнительной власти и низком качестве ведомственного контроля над их исполнением. Это и создает базу для многочисленных отклонений от нормативной прямой, амплитуда которых весьма велика. Таким образом, административная регламентация не достигает одной из своих целей — выстраивания стандартизированной системы правил.

Вместе с тем необходимо отметить несколько особых случаев региональных различий в исполнении регламентов.

Проблемная функция

Региональная чересполосица наиболее ярко проявляется в случаях, когда административный регламент описывает исполнение функции, смысл и необходимость которой совершенно неочевидны, причем как для получателей услуг, так и для чиновников. Ярким примером является функция «Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах». В ходе эксперимента на один и тот же информационный запрос в разные регионы было получено, как минимум, четыре разновидности ответов. Схожую картину можно видеть по результатам экспериментов по добровольной дактилоскопической регистрации. Общим в данном случае было только удивление в адрес обратившегося. Ясно, что регламентация такого рода функций сталкивается с дополнительными трудностями в ходе внедрения, что проявляется в значительных региональных различиях.

Передача функций

Существенные региональные различия были выявлены в том случае, если ведомство, оказывающее услугу, претерпевало в данный период реорганизацию. В результате, проблема, связанная с передачей функции от одного органа к другому, в одних регионах решалась безболезненно для получателей услуги, а в других — их запросы просто игнорировались или следовал отказ с предложением обращаться в другой ОИВ. То, что данная проблема, возникающая вновь и вновь, не находит своего решения, свидетельствует о значительном пробеле в процессе административной регламентации.

Региональные регламенты

Административные регламенты органов исполнительной власти субъектов РФ представляют собой с многих точек зрения особый случай. В их отношении региональные различия оказываются даже запрограммированными, так как даже по одной и той же государственной услуге принимаются разные регламенты разными органами власти. Проблема координации содержания этих НПА в рамках всей страны не решена. В результате предъявляются разные требования к документам, к порядку информирования и т.д. Все это только увеличивает региональные различия в самом исполнении требований регламентов.

3.12. Лучшая практика внедрения и правоприменения административных регламентов

Конкретные примеры лучшей практики рассмотрены в отдельных параграфах основного текста применительно к конкретным параметрам взаимодействия ОИВ с субъектами закупки.

В целом же можно говорить о трех основных группах выявленных лучших практик.

Лучшая практика применения административных регламентов, улучшающая ситуацию для потребителя услуги, но не связанная с нарушением требований регламента

Здесь необходимо отметить быстрое предоставление информации (существенно быстрее, чем предусмотрено в тексте регламента) во многих ОИВ по многим услугам (но региональные различия сохраняются и здесь). Кроме того, встречается готовность взаимодействовать с заявителями не предусмотренным в данном регламенте образом, прежде всего, с помощью электронной почты, или проявление инициативы со стороны сотрудников. Сюда же можно отнести выполнение требований стандарта комфортности, элементарных правил общения по телефону и т.п., в случае если это не зафиксировано в регламенте. Помимо этого, встречается более гибкая, чем в регламенте, реакция сотрудников ОИВ на предпочтения получателей и «жизненные ситуации», не совсем тщательно отраженные в тексте регламента.

Очевидно, что подобную практику необходимо оценить и закрепить нормативным образом в административных регламентах.

Лучшая практика в рамках регламента

Значительное количество положительных моментов, отмеченных заявителями, означают всего лишь выполнение требований регламента. Часто, например, отмечается вежливость и благожелательность сотрудников. Очевидно, это воспринимается как положительная практика на общем фоне невеж-

ливости сотрудников или, по крайней мере, на фоне такого ожидания. То же касается множества других аспектов получения услуги. Например, на фоне повсеместного отсутствия порядка в организации очередей внутри офисов, как несомненно положительный момент воспринимается наличие в одном из Центров занятости дежурного диспетчера, который оказывал консультации посетителям, выдавал бланки заявлений и т.д. К сожалению, на основе информации, получаемой методом «контрольной закупки», невозможно выявить какую-либо систему в проявлении такого типа лучшей практики.

Лучшая практика, улучшающая положение заявителя и нарушающая положения регламента

Был выявлен целый ряд случаев, когда сотрудники, оказывающие услугу, стремились идти навстречу заявителю, нарушая при этом положения регламента и выходя за пределы своих должностных обязанностей. Многие нарушения такого рода можно воспринимать как несущественные, например, трата значительного времени на подробное и обстоятельное консультирование получателя услуги или упрощение требований к заявителю (по составу документов, например). Проблема опять же в несистемности такого рода лучшей практики. Она остается целиком на усмотрение чиновника.

Так же можно трактовать попытки специалистов ОИВ улучшить положение для заявителя, исправив собственные неправомерные действия. Например, попытки компенсировать незаконный отказ в даче информации предоставлением интересующей информации другим способом (в частности, на запрос о предоставлении информации о зарегистрированных на территории РФ подразделениях иностранной неправительственной организации был получен отказ, но информация об этом подразделении была взята с официального сайта центрального ФРС и предоставлена заявителю).

Еще один вариант такого рода лучшей практики можно обозначить как позитивную дискриминацию. Например, когда на несколько запросов от разных по социальному статусу заявителей орган власти отвечает только одному из них, а именно ветерану труда. Ущерб, наносимый в данном случае другим социальным группам, не позволяет рекомендовать подобную практику к распространению.

РАЗДЕЛ V
Анализ интернет-сайтов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также интернет-сайтов многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на предмет качества информирования граждан по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов

В 2008 г. Россия отметила трехлетие с момента начала реализации административной реформы. Важным результатом реформы на сегодняшний день стало то, что органы власти постепенно начали переходить на исполнение государственных функций на основе административных регламентов. Административные регламенты призваны не только регулировать деятельность конкретных органов власти, но и обеспечивать возможность реализации гражданами и организациями своих прав при взаимодействии с этими органами. Непосредственные потребители государственных функций и услуг — физические и юридические лица, поэтому особую актуальность приобретает вопрос обеспечения граждан и организаций информацией об исполняемых государственных функциях и услугах. В век развития информационно-коммуникационных технологий наиболее эффективным способом распространения информации о деятельности государственных органов является Интернет. Возможности официальных сайтов и сети Интернет позволяют не только размещать на них социально значимую информацию, но и создавать специальные электронные сервисы для организации дистанционного взаимодействия государственных органов с потребителями государственных функций и услуг.

Вместе с тем государственные органы все еще недостаточно эффективно используют возможности информационных технологий для того, чтобы перейти на качественно новый уровень взаимодействия с населением. В связи с этим стало актуальным получение оценок достижений органов власти в этой сфере.

В 2008 г. Институт Развития Свободы Информации и Государственный университет — Высшая школа экономики в рамках исполнения государственного заказа Министерства экономического развития Российской Федерации провели исследование в сфере информирования населения об исполняемых государственных функциях и услугах, а также внедрения государственными органами электронных форм взаимодействия с гражданами и организациями.

Предметом научно-исследовательсткой работы стал анализ официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг с точки зрения наличия на них информации и сервисов, касающихся исполнения государственных функций и услуг на основе действующих административных регламентов. Анализ проводился на основании разработанной методики оценки уровня электронного взаимодействия государственных органов с населением. В результате исследования был сформирован Рейтинг органов власти по уровню готовности к электронному взаимодействию государственных органов с населением.

Вашему вниманию предлагаются результаты исследования, а также выработанные экспертами рекомендации по наполнению официальных сайтов государственных органов необходимой информацией и сервисами.

1. Введение

С развитием информационных и коммуникационных технологий и повсеместным их внедрением во все сферы человеческой деятельности стала очевидна эффективность использования результатов информатизации, особенно в государственном секторе.

Интернет вывел на новый уровень взаимоотношения государства и общества, обеспечивая прозрачность управленческих решений и предоставляя возможность постоянного общественного контроля над деятельностью государства. Таким образом, во многом благодаря виртуальному пространству, мы получили возможность реального обеспечения прав граждан на свободный поиск, получение, производство и распространение информации, что, в свою очередь, является одним из важнейших условий существования и нормального функционирования правового государства.

Важную роль в обеспечении права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления играет федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 (далее ФЦП «Электронная Россия»), закрепляющая доступность гражданам информации о деятельности государственных органов в числе своих приоритетов.

Основной целью ФЦП «Электронная Россия» является всестороннее развитие общества и государства за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, в том числе обеспечение права на свободный доступ и распространение информации.

Одна из задач, поставленная перед ФЦП «Электронная Россия (2002—2010 годы)» — обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти и общедоступности государственных информационных ресурсов, создание условий для эффективного взаимодействия органов государственной власти с гражданами на основе использования информационных и коммуникационных технологий. Это выразилось в создании в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002—2010 годы)» концепции «Электронного государства», предполагающей кардинальное изменение принципа взаимоотношений государства с населением для обеспечения более эффективного взаимодействия. Это взаимодействие, прежде всего, основано на повышении открытости государственных информационных ресурсов, расширении объема информации, которую государственные органы обязаны размещать в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе, и прежде всего, в Интернете. Реализация концепции «Электронного государства» должна обеспечить гражданам качественно новый уровень взаимодействия с органами власти, когда информация о деятельности государства и набор определенных государственных функций станут доступны каждому в любое время и в любом месте, где есть выход в Интернет.

Технические возможности Интернета сделали официальные сайты самым эффективным средством для реализации взаимодействия государственных органов с населением, наиболее оптимальным, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности чиновников и доведения официальной точки зрения государства по социально значимым вопросам до сведения общественности. Создание единого информационного пространства в ходе реализации ФЦП «Электронная Россия» призвано обеспечить гражданам и организациям — независимо от мест проживания и расположения — равные права на доступ к государственным информационным ресурсам. Также в рамках этой программы обеспечивается формирование общей информационно-технологической инфраструктуры межведомственного информационного взаимодействия, направленного, в частности, на повышение эффективности управленческой деятельности и противодействие коррупции.

Актуальность исследования

До недавнего времени информирование населения о деятельности органов государственной власти носило ограниченный и нерегулярный характер. Основным «поставщиком» значимых данных в этот период времени были средства массовой информации, тогда как возможность получения сведений из первоисточника практически отсутствовала.

XXI век стал веком набирающих темпы развития информационных технологий и повсеместной компьютеризации — любая информация, попадающая в виртуальное пространство сети Интернет, может быть доступна пользователям. Поэтому становится очевидной необходимость «выхода» государственных органов в мировую Сеть, открытие официальных сайтов или интернет-представительств, доступных каждому 24 часа в сутки, 7 дней в неделю.

Официальный сайт государственного органа перестал быть просто атрибутом современной политики. Сегодня Интернет — это самое эффективное средство распространения официальной информации о деятельности органов власти среди неограниченного круга лиц.

Наличие у органов власти полноценных официальных сайтов дисциплинирует властные структуры и стимулирует их социальную ориентацию. Зная официальную точку зрения государства, ее можно анализировать, сравнивать со сведениями, полученными из альтернативных источников информации, подвергать сомнению и критике. Органы власти, которые обязаны рассказывать о своей деятельности в режиме онлайн, вынуждены относиться более ответственно к исполнению возложенных на них обязанностей.

Вследствие этого обеспечение доступа к государственным информационным ресурсам посредством сети Интернет позволяет повысить уровень социальной защищенности граждан, а также позволяет придать бизнесу большую степень стабильности и эффективности и снизить уровень коррупции во властных структурах.

В чем заключается социальная значимость информации о деятельности государственных органов?

Специфика этой категории информации заключается в том, что:

- во-первых, органы власти являются владельцем самого большого объема социально значимой информации, которая зачастую включает в себя все другие категории информации, вызывающей повышенный общественный интерес (правовая, экологическая, информация о чрезвычайных ситуациях и т.п.);
- во-вторых, информационные ресурсы органов власти — самые востребованные в обществе;
- в-третьих, право на доступ к таким ресурсам — сравнительно новое для Российской Федерации, а законодательство в этой сфере — самое молодое;
- в-четвертых, Интернет — самое эффективное современное средство распространения информации.

Иные средства распространения информации, в том числе СМИ, теоретически не зависят от органов государственной власти и могут лишь представлять собственную интерпретацию официальной государственной точки зрения, не всегда совпадающую с первоисточником. В глобальном потоке информации — газеты, журналы, радио, телевидение — неискушенному гражданину крайне сложно вычленить фактическую информацию, разделить официальную точку зрения органов власти по поводу того или конкретного события, волнующего общественность, и журналистскую интерпретацию этой официальной точки зрения. Развитие государственных общедоступных (электронных) информационных ресурсов позволит решить эту проблему.

Таким образом, обеспечение доступа заинтересованных лиц к информации о деятельности государственных органов направлено не только на реализацию конституционного права граждан, но и на:

- повышение качества государственного управления;
- достижение прозрачности процедур принятия управленческих решений;
- создание системы общественного контроля за деятельностью власти;
- социальную ориентированность власти;
- принятие противокоррупционных мер.

По замыслу концепции ФЦП «Электронная Россия (2002—2010 годы)» реализация этой программы сегодня должна находиться на втором этапе, предполагающем создание предпосылок массового внедрения информационных и коммуникационных технологий во все сферы общественной деятельности и формирование единого информационного пространства, обеспечивающего эффективное взаимодействие государственных органов и граждан для удовлетворения их информационных потребностей.

Возникают вопросы: насколько в настоящее время реализован принцип общедоступности государственных информационных ресурсов, и какой объем информации предоставляется государственными органами власти на своих официальных сайтах в сети Интернет?

Наряду с этой общей задачей, особую актуальность в настоящее время имеет более узкая задача определения количественных характеристик общедоступности информации, касающейся исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на основе действующих административных регламентов, а также наличие функций электронного взаимодействия на официальных сайтах государственных органов.

Административная реформа в России проводится на основе Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг. (далее — Концепция административной реформы), одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р.

Среди основных целей реформы, определяемых Концепцией административной реформы, обозначены: разработка стандартов качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции. В Концепции административной реформы подчеркнута важность использования информационных и коммуникационных технологий для достижения упомянутых целей.

Важным компонентом административной реформы в части разработки и обеспечения стандартов качества государственного управления является разработка и внедрение административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время федеральными и региональными органами исполнительной власти разработан и принят ряд административных регламентов. Основной целью их принятия предполагается обеспечение исполнения государственных функций (предоставление государственных услуг), а также обеспечение эффективной работы структурных подразделений и должностных лиц и реализация прав граждан и организаций.

В связи с этим первостепенную важность приобретает качество информирования граждан о существующих административных регламентах, разъяснение их положений, а также оптимизация доступа граждан к ряду государственных услуг, в частности, с помощью современных информационно-коммуникационных технологий, в первую очередь интернет-технологий.

В последнее время руководители страны не раз подчеркивали, что Интернет может стать мощным антикоррупционным ресурсом; так, 2 июля 2008 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на заседании Совета законодателей подчеркнул, что при обращении граждан за государственной услугой и получении ими ответов от государственных органов через Интернет экономится время и минимизируется коррупционный элемент.

Федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов Российской Федерации разрабатывают свои конкретные программы противодействия коррупции на основе примерных программ, одобренных Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 27.07.2007 г. В примерных программах также подчеркнута необходимость развития информационно-коммуникационных технологий, в том числе дистанционного предоставления государственных услуг, для успешного противодействия коррупции.

Особое место в реализации планов административной реформы отводится многофункциональным центрам исполнения государственных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). В настоящее время в различных регионах Российской Федерации открыто около 20 МФЦ. Их деятельность организовывается на основе примерного положения о МФЦ, одобренного Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 27.07.2007 г.; в этом документе также предусмотрено функционирование региональных интернет-порталов предоставления государственных услуг.

Правовые основы исследования

Правовым фундаментом, на котором строится российское законодательство о доступе к информации о деятельности государственных органов, является Конституция Российской Федерации. Основные положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие право на доступ к информации, — ч. 4 ст. 29, которая устанавливает, что каждый имеет право свободно искать и получать информацию любым законным способом. Статья 24 Конституции Российской Федерации также закрепляет обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Важной нормой, гарантирующей гражданам доступ к правовой информации, является ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Согласно этим конституционным положениям, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Таким образом, основополагающее регулирование доступа к информации, открытости органов власти, прозрачности управленческих процедур и принимаемых ими решений закрепляется Конституцией Российской Федерации. Конституционные нормы получили свое развитие в других актах законодательства Российской Федерации.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», принятого 20.02.1995 г. и действовавшего вплоть до 9.08.2006 г., государственные органы были обязаны создать собственные информационные ресурсы и предоставить условия для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов. В соответствии с терминологией, закрепленной в ст. 2 этого Закона, под государственными информационными ресурсами понимались «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах)».

Часть 1 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» предусматривала гарантии предоставления сведений государственными органами и органами местного самоуправления. Так, согласно положениям этой статьи, органы государственной власти должны создать доступные для каждого информационные ресурсы «*по вопросам деятельности этих органов и подведомственных им организаций, а также в пределах своей компетенции осуществлять массовое информационное обеспечение пользователей по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности и другим вопросам, представляющим общественный интерес*».

Таким образом, еще в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации», принятом в 1995 г., были конкретизированы нормы Конституции Российской Федерации и была предусмотрена обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по информированию граждан о своей деятельности посредством создания общедоступных информационных ресурсов. Однако основная проблема применения закона заключалась в отсутствии нормативно сформулированного подхода к тому, каким должно быть содержание этих ресурсов.

9 августа 2006 г. вступил в силу Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Согласно ст. 3 этого Закона, правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается на принципах установления ограничений доступа к информации только федеральными законами, а также открытости информации о деятельности государственных органов и свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами. Право на доступ к информации определено ч. 1 ст. 8 данного Закона: граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Согласно ч. 4 ст. 8, среди прочего не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну), т.е. в силу общественной значимости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, законодателем предусмотрены вышеуказанные гарантии доступа заинтересованных лиц к такой информации. Доступ к этим ресурсам должен быть открытым, за исключением сведений, подпадающих под понятия «государственная тайна» или «служебная тайна». Исходя из текста ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может обеспечиваться либо путем предоставления, в частности, по запросу, либо путем распространения, в частности, посредством размещения ресурсов на официальных сайтах соответствующих органов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Наконец, ст. 12 этого Закона предписывает государственным органам и органам местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями создать информационные системы и обеспечить доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации.

Важным нормативным правовым актом в сфере регулирования процессов внедрения информационных технологий в деятельность государственных органов является постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (далее — постановление № 98). Постановление № 98 предписывает федеральным органам исполнительной власти обеспечить доступ граждан и организаций к информации о своей деятельности путем создания информационных ресурсов (согласно Перечню, утвержденному этим постановлением), а также регулярного размещения этих информационных ресурсов в информационных системах общего пользования, в том

числе в сети Интернет. Постановление № 98 предписывает ответить на вопрос, как именно должны быть организованы информационные ресурсы органов государственной власти в сети Интернет и какая информация об их деятельности в обязательном порядке должна была быть доведена до граждан. Перечень, утвержденный постановлением № 98, представляет особый интерес, поскольку он детально закрепляет те сведения, которые должны быть размещены на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти.

Среди таких сведений, в частности, обозначен (п. 25 ч. II Перечня) порядок деятельности федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций по обеспечению реализации определенных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан. К этому виду деятельности как раз и относится исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг. Пункт 40 ч. II Перечня относит к обязательным сведениям также формы заявлений, принимаемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами к рассмотрению в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, в частности и формы заявлений на предоставление государственных услуг. Наконец, п. 41 ч. II Перечня к обязательным для публикации сведениям отнесены перечни информационных услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

В отношении исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации постановление № 98 носит рекомендательный характер. В большинстве регионов приняты собственные нормативные правовые акты, определяющие перечень публикуемой информации на официальных сайтах региональных органов исполнительной власти, а также порядок ведения этих официальных представительств в сети Интернет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 г. № 1244-р (в редакции с учетом изменений, внесенных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2005 г. № 1068-р и Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.11.2006 г. № 1599-р) была одобрена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. (далее — Концепция информатизации).

Концепция информатизации определяет приоритет обеспечения информационной открытости деятельности федеральных органов государственной власти, доступности соответствующей информации для граждан и организаций, а также создание механизмов общественного контроля их деятельности. Повышение информационной открытости по замыслу Концепции должно обеспечиваться путем создания:

- общегосударственных информационных ресурсов, а также информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности федеральных органов государственной власти, с предоставлением доступа к ним граждан и организаций, в том числе через сеть Интернет;
- единой системы навигации в сети Интернет по общегосударственным информационным ресурсам, а также информационным ресурсам федеральных органов государственной власти;
- инфраструктуры пунктов общественного доступа к информации о деятельности федеральных органов государственной власти и к государственным информационным ресурсам;
- систем учета и обработки запросов граждан о предоставлении информации и контроля за их исполнением;
- системы публикации и распространения сведений о деятельности федеральных органов государственной власти;
- системы подтверждения передачи информации в электронном виде, ее подлинности, а также любых действий по ее изменению в процессе взаимодействия между ведомствами и федеральных органов государственной власти с населением и организациями;
- механизмов обучения граждан правовой грамоте и возможностей использования информационных технологий при взаимодействии с федеральными органами государственной власти.

В Концепции информатизации указывается на необходимость принятия федерального закона о праве на информацию; в нем следует определить понятие «официальная информация» с указанием перечня информации, которая должна предоставляться федеральными органами государственной власти открыто, уточнить правовой статус производителей и держателей (обладателей) официальной информации, определить их обязанности по организации хранения официальной информации и доступа к ней. По отношению к официальной информации положения закона должны следовать презумпции открытости информации, устанавливающей, что разрешен доступ к любой информации, кроме той, доступ к которой ограничен федеральными законами. Кроме того, Концепцией информатизации предлагается

обязать федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления обеспечить доступ к информации об их деятельности.

Реализацией данных положений Концепции информатизации стал подготовленный Минэкономразвития России проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

17 июля 2006 г. Правительством Российской Федерации издано Распоряжение № 1024-р «Об одобрении Концепции региональной информатизации до 2010 года». Одной из основных целей региональной информатизации, определенных в концепции региональной информатизации, является обеспечение доступа населения и организаций к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также создание условий для развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, отвечающей современным требованиям и обеспечивающей потребности населения в информации.

Для успешной реализации Концепции региональной информатизации в области обеспечения прав граждан на доступ к информации о деятельности региональных органов власти необходима выработка единого подхода, предъявляемого к их информационным ресурсам и способам обеспечения доступа к ним.

В России до сих пор не принят федеральный закон, регулирующий механизм реализации права каждого на получение информации о деятельности государственных органов всех ветвей власти. Важность и актуальность принятия такого закона очевидна.

Проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» был направлен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации, где был принят в первом чтении 18 апреля 2007 г. Активные действия по разработке проекта Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» начались в Минэкономразвития России еще в 2002 г. На необходимость принятия подобного закона неоднократно указывалось Президентом РФ В.В. Путиным, в частности, в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 г. В этом Послании Президент РФ указывал на то, что новый закон позволит решить проблемы открытости государственных органов и обеспечения права граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти. Но даже несмотря на то, что проект этого закона был одобрен «в основном» на заседании Правительства РФ 23 июня 2005 г., потребовалось более полутора лет, чтобы он дошел до стен Государственной Думы. Законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении весной 2007 г., после чего его рассмотрение вновь было приостановлено. Медлительность в этом процессе может объясняться чувствительностью сферы правового регулирования как для отдельных, наиболее закрытых государственных органов, так и для всего — пока еще далекого от прозрачности — государственного аппарата.

В отличие от постановления № 98, направленный в Государственную Думу законопроект призван регулировать правоотношения в сфере информационного обеспечения граждан со стороны не только федеральных органов исполнительной власти, но и законодательной и судебной ветвей государственной власти, а также органов местного самоуправления. Основными целями законопроекта являются обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Принцип открытости информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления означает презумпцию открытости такой информации, за исключением той, которая Федеральным законом отнесена к категории ограниченного доступа.

Законопроект устанавливает единый порядок предоставления государственными органами и органами местного самоуправления сведений о своей деятельности. Основными принципами реализации права граждан и организаций на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются открытость и общедоступность информации, ее достоверность, соблюдение прав и интересов третьих лиц при предоставлении информации, ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение права на доступ к информации. Так, например, предлагается внести в Кодекс об административных правонарушениях РФ изменения, предусматривающие административную ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину или организации информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков предоставления информации о деятельности государ-

ственных органов и органов местного самоуправления, предоставление недостоверной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, нарушение порядка и сроков размещения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационных сетях, а также за незаконное или необоснованное отнесение сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к информации ограниченного доступа, в том числе к государственной тайне.

Законопроектом определены способы доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Принятие законопроекта призвано обеспечить реализацию конституционного права граждан на получение информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и об их решениях, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан, на информационную открытость государственных органов, на информирование общества о подготовленных решениях, учитывающих мнение общества, а также на общественный контроль над решениями государственных органов. Таким образом, реализация законопроекта должна способствовать решению проблемы информационной открытости государственных органов.

Однако имеются и некоторые претензии к содержанию проекта закона. Так, вместо того чтобы точно определить, какие сведения *должны* быть размещены на официальных сайтах государственных органов, законопроект закрепляет перечень сведений, которые *могут* быть там размещены. «Беззубый» характер этой нормы лишает законопроект, если не смысла, то ожидаемой от него силы воздействия. Кроме того, было бы справедливо отнести к сфере регулирования законопроекта не только федеральные и региональные органы власти и органы местного самоуправления, но и подведомственные им организации (федеральные и региональные государственные и муниципальные унитарные предприятия, учреждения и т.п., созданные соответствующими органами власти). Данная необходимость обусловлена тем, что определенная часть функций органов власти исполняется непосредственно в подведомственных им предприятиях, информация о деятельности которых также представляет интерес для общества. Остается надеяться, что данный существенный недостаток законопроекта будет устранен в ходе его рассмотрения в Государственной Думе.

Растущий из года в год спрос на информацию о деятельности государственных органов со стороны граждан, бизнес-структур и других институтов гражданского общества обусловил принятие постановления Правительства РФ от 18.05.2006 г. № 298, которым предусмотрено создание системы ведомственного мониторинга использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти.

Во исполнение данного постановления Правительства Российской Федерации Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации был принят Приказ от 19.03.2007 г. № 36 «Об утверждении перечня представляемых сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и порядка представления их в электронном виде», которым были утверждены Перечень сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти и Порядок представления сведений об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в электронном виде.

Перечень данных об использовании информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти среди прочего включает в себя сведения о сайтах федерального органа государственной власти в сети Интернет, и в их числе — перечень услуг, предоставляемых пользователям через сайт.

Необходимость перехода на предоставление электронных услуг государственными органами закреплена в ФЦП «Электронная Россия (2002—2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65, Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., одобренной на заседании Правительства Российской Федерации 16 августа 2007 г., а также постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2007 г. № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям».

В Пояснительной записке к Порядку подготовки и рассмотрения на заседаниях Правительственной комиссии по проведению административной реформы вопросов по реализации мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде, представленной в письме Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 21.01.2008 г. № ДМ-П13-151 на имя Председателя Правительственной комиссии по проведе-

нию административной реформы, под предоставлением государственных услуг в электронной форме понимается осуществление обмена юридически значимыми документами в электронной форме при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с населением и организациями в рамках исполнения возложенных на них государственных функций. При этом выделяются следующие основные стадии перехода федерального органа исполнительной власти на предоставление государственных услуг в электронном виде:

● первая стадия предусматривает размещение в сети Интернет информации о возможных местах и режимах оказания государственной услуги, а также публикацию образцов необходимых форм и заявок, предоставляемых населением и организациями в федеральные органы исполнительной власти для получения государственных услуг, а также правил и примеров их заполнения;

● вторая стадия предполагает возможность предварительного заполнения на рабочем месте пользователя электронных форм документов, предоставляемых в федеральные органы исполнительной власти, для их последующего представления в соответствующие ведомства в электронном виде на физических носителях или в печатном виде;

● третья стадия предполагает возможность передачи населением или организациями заполненных электронных форм документов, необходимых для получения государственной услуги, в соответствующие ведомства по сети Интернет, предварительной проверки этих документов ведомством, а также записи на очный прием;

● четвертая стадия предполагает возможность получения государственной услуги населением или организациями полностью в электронном виде без очного посещения соответствующего уполномоченного ведомства.

Таким образом, планируется постепенный переход государственных органов к предоставлению государственных услуг в электронной форме.

Идея разделения процесса предоставления государственных услуг по четырем стадиям — не нова. Например, процесс перехода к электронному правительству в рамках программы «Электронная Европа» (eEurope) также предполагает четыре стадии: информирование — предоставление информации в режиме реального времени об оказываемых услугах, режиме работы госучреждений, публикации, объявления и т.п.; одностороннее взаимодействие — самостоятельное направление гражданами и организациями различной информации во властные органы; двустороннее взаимодействие — обработка в режиме реального времени полученной от граждан и организаций информации служащими властных структур; осуществление транзакций — решение конкретных запросов в режиме реального времени, принятие решений, доставка, оплата услуг.

Л.Д. Рейман, в свою бытность министром информационных технологий и связи Российской Федерации на расширенном заседании коллегии Министерства 11 февраля 2008 г. сделал заявление о повсеместном переходе государственных органов к предоставлению государственных услуг в электронном виде к 2015 г.

Судебная практика применения законодательства, регулирующего правоотношения в сфере информации, пока развивается намного медленнее, чем само законодательство. Вместе с тем можно отметить ряд судебных постановлений, которые носят прецедентный характер для развивающихся процессов внедрения ИКТ в деятельность государственных органов.

18 октября 2005 г. Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга своим решением обязал несколько федеральных органов исполнительной власти создать официальные сайты и разместить на них информацию о своей деятельности.

Этим решением на Федеральную службу охраны была возложена обязанность в срок до 1 января 2006 г. создать свой официальный сайт и наполнить его социально значимой информацией согласно Перечню, утвержденному постановлением № 98. Суд также учел, что к моменту рассмотрения дела шесть других государственных органов, привлеченных к делу в качестве ответчиков, в том числе Федеральная служба судебных приставов (ФССП России), хоть и создали свои сайты, но сделали это весьма формально, недостаточно наполнив их информацией о своей деятельности. Поэтому суд обязал данные государственные органы до конца 2005 г. привести содержание своих официальных сайтов в соответствие с вышеупомянутым Перечнем.

Решение суда по делу «об официальных сайтах» стало уникальным прецедентом и серьезным стимулом для повышения качества содержания сайтов всех органов государственной власти.

Хотя Федеральная служба охраны 30 декабря 2005 г. открыла свой официальный сайт, качество его содержания все еще оставляет желать лучшего.

Другим делом, которое также имеет прецедентное значение для рассматриваемых общественных отношений, стало так называемое «дело о доступности национальных стандартов» или «дело Ростехрегулирования».

Основанием заявления в суд против Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) послужил отказ этого ведомства публиковать на своем официальном сайте www.gost.ru тексты национальных стандартов (ГОСТов) качества и безопасности продукции, производимой или реализуемой на территории России, обеспечив тем самым свободный доступ к этой социально значимой информации.

Вместо того чтобы предоставить гражданам и организациям возможность свободно знакомиться с текстами национальных стандартов, Ростехрегулирование посредством подведомственных предприятий организовало торговлю этой информацией, представляющей интерес, как для производителей продукции, так и для ее потребителей.

20 февраля 2006 г. Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга обязал Ростехрегулирование разместить на своем официальном сайте тексты национальных стандартов и общероссийских классификаторов.

Вынесенное судом решение предоставило потребителям право на бесплатный доступ к национальным стандартам на потребляемые товары и услуги, а также является серьезным препятствием для коррупции в федеральном органе исполнительной власти.

Ростехрегулирование оспорило данное судебное решение в кассационном порядке, но 8 июня 2006 г. кассационная жалоба ведомства была отклонена вышестоящей судебной инстанцией: Санкт-Петербургский городской суд обязал Ростехрегулирование обеспечить официальное опубликование текстов национальных стандартов и общероссийских классификаторов на сайте www.gost.ru.

Правительственная комиссия по проведению административной реформы на заседании 25 сентября 2007 г. приняла решение о целесообразности размещения национальных стандартов на официальном сайте Ростехрегулирования на постоянной основе и обеспечения свободного и бесплатного доступа к ним.

29 декабря 2007 г. вышло постановление Правительства РФ № 962 «О внесении изменений в Положение об опубликовании национальных стандартов и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации». Согласно этому нормативному правовому акту, Ростехрегулированию предписано «*обеспечить на постоянной основе опубликование текстов национальных стандартов на своем официальном сайте в сети Интернет свободный и бесплатный доступ к ним*».

Дела «об официальных сайтах» федеральных органов исполнительной власти и «о доступности национальных стандартов» были инициированы по заявлениям юристов Института Развития Свободы Информации (www.svobodainfo.org). Судебные решения по этим делам вызвали в России широкий резонанс и стали носить прецедентный характер в сфере обеспечения доступности информации о деятельности государственных органов.

2. Методика проведения мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (МФЦ) и рекомендации по размещению информации и сервисов на их официальных сайтах

Сфера применения методики

Разработанная методика позволяет провести мониторинг содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также официальных сайтов МФЦ, с точки зрения доступности электронного взаи-

модействия по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (в связи с принятием и применением административных регламентов).

Мониторинг содержания официальных сайтов представляет собой постоянное либо периодическое наблюдение за результатом деятельности государственных органов по размещению на своих сайтах информации и сервисов электронного взаимодействия по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг с целью выявления соответствия текущего уровня электронного взаимодействия желаемому результату.

Настоящую методику можно использовать:

- для ежегодного независимого мониторинга текущего состояния готовности к электронному взаимодействию на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, МФЦ в связи с принятием и применением административных регламентов;
- для предварительных, приемочных и иных испытаний вновь вводимых в эксплуатацию (в том числе после доработки) официальных сайтов государственных органов;
- в качестве основы для разработки методик анализа содержания официальных сайтов иных органов власти, в том числе органов местного самоуправления.

Цель мониторинга

Мониторинг содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также МФЦ, предполагает определение характеристик текущего состояния информационной доступности и электронного взаимодействия по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов.

В соответствии с этапами реализации Концепции административной реформы, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р, органы государственной власти в 2006 г. приступили к разработке и принятию административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Большинство действующих в настоящее время административных регламентов было принято в 2007 г., в связи с чем времени их применения на практике недостаточно, чтобы полноценно оценить качественные характеристики.

Таким образом, на данном начальном этапе представляется целесообразным провести оценку уровня готовности к электронному взаимодействию с физическими и юридическими лицами по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в связи с принятием и применением административных регламентов. Такая оценка может быть проведена посредством анализа количественных характеристик размещенных на официальных сайтах государственных органов информации и сервисов по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов.

Поэтому целью настоящего мониторинга является исследование содержания официальных сайтов государственных органов с точки зрения оценки их уровня готовности к электронному взаимодействию с физическими и юридическими лицами по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в связи с принятием и применением административных регламентов.

Задачи мониторинга

Достижение поставленной цели мониторинга предполагает необходимость решения следующих задач, которые в зависимости от этапа исследования необходимо разделить на «методические» и «прикладные».

Методические задачи:

1. Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации для определения требований, предъявляемых к процедурам информирования физических и юридических лиц по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также требований, предъявляемых к официальным сайтам государственных органов.

2. Формирование перечня параметров исследования — категорий информации и сервисов, подлежащих размещению на официальных сайтах государственных органов, касающихся вопросов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на основе действующих административных регламентов.

3. Формирование перечня критериев анализа и шкалы оценок для каждого критерия.

4. Предложение по исчислению уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов, касающихся вопросов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на основе действующих административных регламентов.

5. Формирование перечня официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, МФЦ для определения объектов исследования.

6. Формирование экспертной группы для проведения исследования содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также интернет-сайтов МФЦ.

Прикладные задачи:

1. Исследование содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также официальных сайтов МФЦ посредством оценки параметров.

2. Вычисление итогового коэффициента готовности к электронному взаимодействию по каждому федеральному органу исполнительной власти, исполнительному органу государственной власти субъектов Российской Федерации, МФЦ.

3. Ранжирование федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, МФЦ в соответствии с итоговым коэффициентом готовности к электронному взаимодействию.

4. Ранжирование федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, МФЦ по стадиям электронного взаимодействия.

5. Выявление типичных проблем, возникающих в сфере информационной доступности и электронного взаимодействия по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов.

Предмет и объект мониторинга

Следуя поставленной цели, *предмет* мониторинга — это определение соответствия содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ:

1) положениям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, обусловленные информированием граждан и организаций по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

2) положениям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности государственных органов;

3) общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к сайтам;

4) потребностям физических и юридических лиц, очевидным для группы экспертов, в сфере государственных функций (государственных услуг).

Объектом мониторинга являются официальные сайты федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ.

Принципы мониторинга

Анализ официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ базируется на следующих основополагающих принципах:

1. Принцип независимости мониторинга — проводимый анализ не регламентирован государственными органами и органами местного самоуправления.

2. Принцип объективности и законности мониторинга — анализ основан на требованиях, предъявляемых действующим законодательством к официальным сайтам государственных органов, а также требованиях по информированию граждан и организаций по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов. Методика проведения мониторинга разработана таким образом, чтобы полученные в процессе анализа результаты отражали текущую ситуацию в исследуемой сфере и не зависели от субъективного мнения и воли проводивших исследование лиц.

Метод мониторинга

Анализ содержания официальных сайтов органов государственной власти и МФЦ как общедоступных информационных ресурсов возможен на основе использования различных социологических методов. Например, могут быть применены такие методы, как интервьюирование пользователей сайтов, анализ отзывов пользователей, анализ экспертных заключений, анализ запросов в органы власти по вопросам порядка ведения их официальных сайтов, опрос граждан на предмет имеющегося опыта пользования официальными сайтами государственных органов.

Однако для достижения поставленной цели мониторинга наиболее эффективным является метод контент-анализа (вэб-анализа). Данный метод представляет собой изучение экспертной группой содержания сайтов в сети Интернет в режиме онлайн для выявления наличия или отсутствия выбранных количественных и качественных характеристик. Эффективность данного метода обусловлена максимальной приближенностью к способам поиска заданных категорий информации обычными пользователями официальных сайтов государственных органов.

Параметры для анализа содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В основу разработанной совокупности параметров легли требования, предъявляемые действующим законодательством к официальным сайтам государственных органов, а также требования физических и юридических лиц по вопросам использования интерактивных сервисов.

Для анализа нормативно-правовой базы исследования в рамках поставленной цели были привлечены пять экспертов-юристов.

Каждый эксперт должен был соответствовать следующим квалификационным требованиям:

1) иметь высшее юридическое образование;

2) обладать знаниями в сфере государственного устройства и административного управления в Российской Федерации и за рубежом;

3) иметь стаж работы по юридической специальности не менее трех лет (для руководителя экспертной группы — не менее 10 лет);

4) иметь опыт участия в судебных и иных процессах, связанных с реализацией и защитой прав на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

5) иметь опыт научно-исследовательской деятельности в сфере официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления;

6) иметь соответствующие теме исследования научные труды, опубликованные в научных изданиях (по перечню ВАК) — для руководителя экспертной группы.

Основополагающим нормативно-правовым актом, определяющим требования к официальным сайтам федеральных органов исполнительной власти, является постановление № 98, которым утвержден Перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования. Для исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации данное постановление носит рекомендательный характер, в связи с чем при отсутствии региональных нормативных правовых актов, они могут руководствоваться постановлением.

В соответствии с п. 25, 35, 38, 40 данного постановления на официальных сайтах государственных органов должны быть размещены:

● сведения о порядке деятельности федерального органа исполнительной власти, его территориальных органов и подведомственных ему организаций по обеспечению реализации определенных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан;

● обзоры обращений граждан и организаций в федеральный орган исполнительной власти, обобщенная информация о результатах рассмотрения таких обращений и о принятых мерах;

● официальная статистическая информация, собранная и обработанная федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами;

● формы заявлений, принимаемых федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами к рассмотрению в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти.

В большинстве субъектов Российской Федерации исполнительными органами государственной власти приняты собственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок ведения их официальных сайтов и порядок размещения на них информации. Региональные нормативные правовые акты утверждают перечень информации, обязательной для опубликования на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, который чаще всего воспроизводит перечень сведений, утвержденный постановлением № 98, например:

● постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 19.04.2004 г. № 59 «Об официальном веб-сайте органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»;

● постановление Правительства автономного округа от 30.03.2004 г. № 156-п «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства и исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в информационных системах общего пользования»;

● постановление Правительства Мурманской области от 19.01.2004 г. № 14-ПП «Об обеспечении доступа граждан, организаций к информации о деятельности Правительства Мурманской области и иных органов исполнительной власти Мурманской области»;

● постановление Правительства Республики Дагестан от 13.08.2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Республики Дагестан и республиканских органов исполнительной власти»;

● постановление Администрации Ростовской области от 5.05.2003 г. № 216 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Администрации Ростовской области и областных органов исполнительной власти».

Очевидно, что указанная информация, обязательная для размещения на официальных сайтах государственных органов, формируется в рамках исполнения органами государственной власти государственных функций и предоставления государственных услуг.

Согласно постановлению Правительства РФ от 11.11.2005 г. № 679, порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг устанавливается административными регламентами. Административные регламенты закрепляют сроки и последовательность административных процедур и действий, порядок взаимодействия структурных подразделений государственного органа с его должностными лицами, порядок взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами.

Для исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации постановление носит рекомендательный характер, между тем во многих регионах были приняты свои требования к разработке административных регламентов, например:

● Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, одобренные Комиссией по проведению административной реформы в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре 22 декабря 2006 г.;

● Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, одобренные Комиссией по проведению административной реформы в Смоленской области 27 сентября 2006 г.

Региональные методические рекомендации включают в себя, как правило, и требование о необходимости информирования физических и юридических лиц о выполняемых государственных функциях и предоставляемых государственных услугах на официальных сайтах государственных органов субъекта Российской Федерации.

Как уже отмечалось (см. раздел «Правовые основы исследования», вопросы предоставления государственных услуг в электронной форме нашли свое отражение во многих нормативных правовых актах последнего десятилетия, таких как: постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002—2010 годы)», Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., одобренная на заседании Правительства Российской Федерации 16 августа 2007 г., а также постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2007 г. № 931 «О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям». Анализ обозначенных нормативных правовых актов показал, что процесс предоставления государственной услуги предусматривает в обязательном порядке идентификацию физического и/или юридического лица, участвующего в информационном обмене с органами исполнительной власти. В случае, если идентификация не требуется, предоставление информации относится к информированию. Необходимость идентификации потребителя государственной услуги позволяет разграничить деятельность государственных органов по обеспечению доступа к информации о выполняемых государственных функциях (предоставляемых государственных услугах) и непосредственному взаимодействию с физическими и юридическими лицами в связи с исполнением государственных функций (предоставлением государственных услуг). Анализ содержания стадий электронного взаимодействия приводит к выводу, что именно критерий идентификации пользователя лег в их основу. Физическое или юридическое лицо может подтвердить свое намерение на осуществление юридически значимых действий, обратившись в орган государственной власти посредством информационно-коммуникационных технологий, используя электронный документ и средства идентификации — электронно-цифровую подпись. Очевидно, что возможность обозначить свое намерение на получение государственной услуги и совершить все необходимые административные процедуры без непосредственного посещения государственного органа является апогеем электронного взаимодействия государственного органа и потребителя государственной услуги.

Таким образом, каждая стадия отражает степень сложности и полноты оказываемых через Интернет услуг и предоставляемой информации.

Первая стадия характеризует начальный этап электронного взаимодействия и отвечает за предоставление на официальном сайте государственного органа исчерпывающей информации о государственных функциях, государственных услугах, административных процедурах. Здесь отсутствует необходимость идентификации пользователя. Цель стадии — обеспечить пользователя полной и актуальной информацией о государственных функциях и услугах. Это стадия информирования.

Вторая стадия отвечает за «персональную доступность» информации, размещенной на официальном сайте государственного органа. Цель стадии — обеспечить удобство потребителя услуги при подготовке к обращению в орган государственной власти, предусмотреть наличие различных сервисов на официальном сайте, позволяющих находить и обрабатывать необходимую информацию. Сервисы позволяют потребителю самостоятельно подготовить все необходимые документы для обращения в орган государственной власти.

Третья стадия обеспечивает возможность первичного обращения в государственный орган с использованием сети Интернет и не исключает необходимость последующего личного обращения. Обеспечивается возможность интерактивного участия в электронном взаимодействии при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Заключительная четвертая стадия характеризует полный переход к электронному взаимодействию. Исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги) осуществляется без очного участия заинтересованного лица.

Каждая стадия является продолжением, дополнением предыдущей. Поэтому только выполнение всех четырех стадий свидетельствует о готовности государственного органа к электронному взаимодействию.

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны размещать на своих официальных сайтах сведения по вопросам исполнения ими государственных функций и предоставления государственных

услуг в связи с принятием и применением административных регламентов, а также обеспечить возможность получения государственных услуг в электронной форме.

Очевидно, что для анализа текущего уровня информационной доступности официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в связи с переходом на электронное предоставление услуг, необходимо изучить потребности физических и юридических лиц в той или иной информации на официальных сайтах государственных органов и в различных электронных сервисах.

Для решения поставленной задачи экспертами были использованы отдельные результаты проведенного в марте 2008 г. Институтом Развития Свободы Информации общероссийского опроса населения с целью определить потребности населения в информации о деятельности органов власти.

Всего были опрошены 1500 человек. Опрос проходил в режиме личного интервью респондентов, проживающих в 15 регионах и 41 населенном пункте во всех федеральных округах Российской Федерации.

На основании полученных результатов опроса и анализа нормативных правовых актов, регулирующих вопросы доступа к информации о деятельности государственных органов, и нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие в связи с информированием граждан и организаций по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также в связи с переходом на электронное взаимодействие, экспертами-юристами был разработан перечень параметров для исследования (требования, предъявляемые к экспертам-юристам, см. выше). При формировании перечня эксперты исходили из наличия четырех стадий электронного взаимодействия. Для каждой стадии были разработаны информационные и сервисные группы параметров, соответствующие цели каждой стадии.

Так, экспертами был подобран ряд параметров, характеризующих достижение государственными органами первой стадии электронного взаимодействия (стадии информирования):

1. Общие сведения об исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) государственным органом.
2. Описание порядка исполнения государственной функции (предоставления государственных услуг) государственным органом.
3. Описание порядка обращения в государственный орган за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги).
4. Контактная информация государственного органа, исполняющего государственную функцию (предоставляющего государственную услугу).
5. Сведения об административном порядке обжалования действий (бездействия), решений органа государственной власти, его должностных лиц, принятых в ходе исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).
6. Сведения о судебном порядке обжалования действий (бездействия), решений органа государственной власти, его должностных лиц, принятых в ходе исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).
7. Статистическая и иная информация по поводу обращений за исполнением государственных функций (предоставлением государственных услуг).

В ходе следующего этапа исследования экспертами-юристами была проведена смысловая декомпозиция группы, целью которой стало выделение конкретных единиц — параметров для оценки.

Параметры, соответствующие второй, третьей и четвертой стадиям электронного взаимодействия, служат для оценки наличия сервисов на официальных сайтах государственных органов, обеспечивающих электронное взаимодействие исполнительных органов государственной власти и населения.

Сформулированные единицы информации и сервисов подлежат непосредственной оценке в соответствии с выработанными критериями, перечисленными в разделе «Критерии оценок».

Полный перечень параметров информации и сервисов для мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации представлен в табл. 1 Приложения 1. Таким образом, сформированный перечень параметров представляет собой набор информации и сервисов, наличие которых на официальных сайтах государственных органов обеспечивает как информационную доступность, так и электронное взаимодействие государственных органов по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Параметры для анализа содержания официальных сайтов многофункциональных центров исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг

В основу разработанной совокупности параметров для исследования официальных сайтов МФЦ, так же как и для официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, легли требования физических и юридических лиц, а также параметры, основанные на концепции стадийности перехода к электронному взаимодействию, предложенные экспертами-юристами (требования, предъявляемые к экспертам-юристам, изложены в разделе «Параметры для анализа…»).

В соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., одобренной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р многофункциональные центры призваны обеспечить предоставление комплекса государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в режиме «одного окна».

В соответствии с Примерным положением о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, одобренным решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол заседания Комиссии от 27.07.2007 г. № 66), под многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) понимается организация, учрежденная или уполномоченная высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан обеспечивать своевременную публикацию в сети Интернет информации о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых на базе МФЦ.

В настоящее время не приняты нормативные правовые акты, закрепляющие требования к порядку создания и ведения официальных сайтов МФЦ. При разработке параметров для исследования эксперты исходили из анализа целей создания многофункциональных центров и задач, на них возлагаемых.

На основе примерного Положения исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации были приняты региональные подзаконные нормативные правовые акты, утверждающие компетенцию МФЦ, например:

- постановление Администрации Тамбовской области от 12.10.2007 г. № 1096 «Об утверждении Положения о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг и Перечня государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в многофункциональном центре;
- постановление Правительства Астраханской области от 1.11.2007 г. № 473-П «Об утверждении Положения об оказании услуг на базе многофункционального центра в Астраханской области»;
- постановление Администрации Новосибирской области от 13.10.2007 г. № 136-па «Об организации предоставления государственных услуг на базе многофункционального центра Новосибирской области»;
- постановление Администрации Тульской области от 15.11.2007 г. № 571 «О многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг в Тульской области».

Анализ указанных нормативных правовых актов показывает, что официальные сайты многофункциональных центров служат источником информации о выполняемых на их базе государственных функциях и предоставляемых государственных услугах. Поэтому для анализа информационной доступности официальных сайтов МФЦ могут быть использованы информационные параметры (характерные для первой стадии электронного взаимодействия), разработанные для исследования официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Перечень Параметров для мониторинга официальных сайтов МФЦ приведен в табл. 2 Приложения 1).

Как было отмечено выше, в концепции стадийности перехода к электронному взаимодействию только первая стадия является информационной и отвечает за размещение на официальных сайтах све-

дений о выполняемых государственных функциях (предоставляемых государственных услугах). Последующие три стадии являются сервисными и отвечают за организацию поиска и обмена информацией, а также за возможность совершения юридически значимых действий при осуществлении электронного взаимодействия. Уровень интерактивности взаимодействия возрастает с каждой последующей стадией, поэтому вторая стадия характеризует наличие на официальном сайте сервисов, помогающих находить и обрабатывать информацию, опубликованную на сайте. Третья и четвертая стадия отвечают за информационный обмен.

Исходя из предназначения МФЦ как связующего звена между органами государственной власти и населением для обеспечения возможности исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в одном месте, представляется очевидным, что для официальных сайтов МФЦ характерны две стадии электронного взаимодействия. Прежде всего, это первая стадия — стадия информирования. Официальные сайты МФЦ должны обеспечить размещение на своих страницах полной, актуальной и исчерпывающей информации обо всех государственных функциях и услугах, предоставляемых на территории многофункционального центра. За обеспечение доступности и возможности обработки информации, опубликованной на официальных сайтах, отвечают сервисы, относящиеся ко второй стадии электронного взаимодействия. Их наличие является востребованным и на официальных сайтах МФЦ. Ввиду того что, как уже отмечалось, третья и четвертая стадия электронного взаимодействия обеспечивает интерактивный обмен информацией, юридически-значимыми документами и действиями через официальный сайт органа государственной власти при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, то сервисы, соответствующие этим стадиям, востребованы только на официальных сайтах органов государственной власти. При этом важной задачей для официальных сайтов МФЦ выступает обеспечение организации перехода пользователя с официального сайта многофункционального центра непосредственно на страницы интерактивных сервисов официальных сайтов органов государственной власти, ответственных за исполнение государственных функций (предоставление государственных услуг). (Перечень Параметров для мониторинга официальных сайтов МФЦ, приведен в табл. 2 Приложения 1.)

Параметры для анализа официальных сайтов МФЦ подлежат оценке в соответствии с разработанными критериями, представленными в разделе «Критерии оценок».

В результате проделанной экспертами работы по изучению действующего законодательства, устанавливающего требования к официальным сайтам государственных органов и регламентирующего вопросы исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также изучения потребностей физических и юридических лиц в информации о деятельности государственных органов, экспертами был разработан ряд рекомендаций. Эти рекомендации касаются вопросов размещения на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ сервисов и информации по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, в том числе по формам и срокам размещения такой информации.

Рекомендации разработаны в виде перечня необходимых параметров для размещения на официальных сайтах государственных органов, сроков публикации информации на официальных сайтах, а также требований к форматам размещения каждой категории информации.

Перечни сервисов, а также категорий информации, форм и сроков ее размещения, рекомендованных к опубликованию на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (см. табл. 3) и МФЦ (см. табл. 4) представлены в Приложении 2.

Критерии оценок

Разработанная методика анализа содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ основывается на определении *количественных* характеристик информации и сервисов, размещенных на соответствующих официальных сайтах.

Количественная характеристика информации и сервисов определяется с помощью критерия *наличия/отсутствия* размещенных на официальном сайте государственного органа информации и

сервисов, по каждому административному регламенту с учетом общего числа административных регламентов.

Таким образом, уровень готовности к электронному взаимодействию федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ в рамках разработанной методики определяется посредством получения оценок информационных и сервисных параметров по каждому официальному сайту.

Шкала и порядок оценок

Как было отмечено выше, для оценки каждого параметра были использованы количественные характеристики.

Под количественной характеристикой в рамках данного мониторинга понимается критерий наличия/отсутствия той или иной информации (сервиса), соответствующих определенному информационному или сервисному параметру.

Коэффициент наличия параметра ($K_{\text{нал}}$) отражает исключительно факт присутствия информации (сервиса) на соответствующем официальном сайте и не отражает качественных характеристик информации (сервиса), таких как полнота, актуальность и доступность.

Если государственный орган отвечает за исполнение нескольких государственных функций и предоставление нескольких государственных услуг, что регламентируется соответствующими административными регламентами, необходимо определить среднее арифметическое значение оценок всех коэффициентов наличия по каждой государственной функции (государственной услуге), исполнение (предоставление) которых регулируется определенными административными регламентами ($K_{\text{нал ср}}$).

$$K_{\text{нал ср}} = \frac{\sum_{1}^{n} K_{\text{нал}}}{n}, \qquad (1)$$

где $K_{\text{нал}}$ — коэффициент наличия параметра; n — количество государственных функций (государственных услуг), исполняемых (предоставляемых) государственным органом в соответствии с принятыми и действующими административными регламентами.

Коэффициент соответствия стадии ($K_{\text{с ст}}$) определяет степень размещения (в процентах) государственными органами на своих официальных сайтах информации и сервисов, характерных для определенной стадии электронного взаимодействия, и оценивается по следующей формуле

$$K_{\text{с ст}} = \frac{\sum_{1}^{i} K_{\text{нал ср}}}{i} \times 100, \qquad (2)$$

где $K_{\text{с ст}}$ — коэффициент соответствия стадии; i — число параметров, характерных для определенной стадии электронного взаимодействия.

Очевидно, что каждая последующая стадия является развитием предыдущей. Последующая стадия, кроме тех параметров, которые характерны для предыдущей стадии, имеет собственные, присущие только этой стадии, параметры. Чем больше сервисных параметров предусмотрено на официальных сайтах государственных органов, тем более доступными становятся государственные электронные услуги, тем выше стадия электронного взаимодействия, на которой находится государственный орган. Таким образом, параметры каждой последующей стадии более значимы по своему характеру, чем параметры предыдущей стадии. Это обусловливает необходимость введения коэффициента электронной значимости ($K_{\text{э з}}$) для обеспечения возможности приведения всех параметров под единый знаменатель. Наличие коэффициента соответствия предоставляет возможность рассчитывать итоговый коэффициент готовности к электронному взаимодействию ($K_{\text{эл в}}$) для каждого государственного органа с учетом достигнутой им стадии электронного взаимодействия.

Коэффициент электронной значимости был определен на основании экспертной оценки (требования к экспертам см. в разделе «Параметры для анализа…») и признан соответствующим номеру стадии:

1 — для первой стадии,

2 — для второй стадии,

3 — для третьей стадии,
4 — для четвертой стадии.

Итоговый коэффициент готовности к электронному взаимодействию ($K_{эл\ в}$) отображает уровень электронного взаимодействия государственного органа и показывает степень готовности государственного органа к предоставлению услуг в электронной форме

$$K_{эл\ в} = \frac{\sum_{1}^{4}(K_{с\ ст} \times K_{э\ з})}{\sum_{1}^{4}(K_{с\ ст\ макс} \times K_{э\ з})} \times 100, \qquad (3)$$

где $K_{с\ ст}$ — коэффициент соответствия стадии; $K_{э\ з}$ — коэффициент электронной значимости; $K_{с\ ст\ макс}$ — максимально возможное значение коэффициента соответствия стадии.

Между тем коэффициент соответствия стадии и итоговый коэффициент готовности к электронному взаимодействию — самостоятельные индикаторы текущего состояния информационной доступности и электронного взаимодействия государственных органов.

Рейтинги федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ по уровню готовности к электронному взаимодействию формируются посредством их сортировки по убыванию значения итогового коэффициента готовности к электронному взаимодействию ($K_{эл\ в}$).

Организация прикладного этапа мониторинга

После завершения методической подготовки мониторинга проводится непосредственная оценка экспертами-юристами каждого выбранного для исследования официального сайта.

Экспертами могут быть специалисты, отвечающие следующим критериям:

- высшее юридическое образование;
- знания в сфере государственного устройства и административного управления в Российской Федерации и за рубежом;
- стаж работы по юридической специальности не менее трех лет (для руководителя экспертной группы — не менее 10 лет);
- опыт участия в судебных и иных процессах, связанных с реализацией и защитой прав на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- опыт научно-исследовательской деятельности в сфере официальных сайтов государственных органов и органов местного самоуправления;
- наличие соответствующих теме исследования научных трудов, опубликованных в научных изданиях (по перечню ВАК) — для руководителя экспертной группы.

В начале мониторинга эксперты с помощью юридического анализа правовой информации определяют число административных регламентов, действующих в соответствующем государственном органе. В процессе реализации пилотного мониторинга допускается использование выборки.

После определения числа административных регламентов эксперты приступают к анализу содержания официальных сайтов проверяемых государственных органов в соответствии с разработанными информационными и сервисными параметрами и критериями. В ходе реализации пилотного мониторинга допускается использование выборки.

Три эксперта независимо друг от друга анализируют каждый официальный сайт федерального органа исполнительной власти, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и МФЦ.

В случае расхождения присвоенных баллов проводится совместное обсуждение с последующим выставлением окончательной оценки на основе консенсуса. Оценка каждого эксперта должна быть аргументирована. В случае расхождения голосов определяющим является мнение, которого придерживается руководитель группы экспертов.

Этапы проведения мониторинга

На основании изложенного можно выделить следующие этапы проведения мониторинга.

Методический этап (проводится один раз при разработке методики):

1. Экспертный анализ нормативно-правовой базы.
2. Изучение потребностей физических и юридических лиц.
3. Формирование Перечня параметров мониторинга.
4. Формирование перечня критериев и шкалы для оценки параметров.
5. Разработка формулы для исчисления показателя уровня электронного взаимодействия государственных органов.

Прикладной этап (воспроизводимая часть при организации мониторинга на основе предлагаемой методики):

1. Определение числа государственных органов, имеющихся в Российской Федерации на момент проведения исследования.
2. Формирование Перечня государственных органов, в которых действуют административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (далее Перечень).
3. Определение официальных сайтов государственных органов, входящих в Перечень.
4. Определение числа административных регламентов, действующих в каждом входящем в Перечень государственном органе.
5. Оценка параметров по выработанным критериям.
6. Вычисление итоговых коэффициентов.
7. Ранжирование полученных результатов.

3. Рейтинг уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов с населением

В соответствии с разработанной методикой проведения мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ, представленной в разделе «Методика проведения мониторинга…», была проведена пилотная проверка официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, образованных и действующих на 1 сентября 2008 г.

В настоящее время у МФЦ действующих официальных сайтов в сети Интернет не обнаружено.

В рамках прикладного этапа мониторинга было определено число федеральных органов исполнительной власти, созданных и действующих на момент проведения исследования, составлен список их официальных сайтов, а также определено число действующих на момент проведения исследования административных регламентов.

На момент проведения исследования в Российской Федерации было 84 федеральных органа исполнительной власти, в 50 из которых действуют административные регламенты. Таким образом, анализу были подвергнуты 50 федеральных органов исполнительной власти. На момент проведения исследования из указанных 50 органов своих официальных сайтов не имели два ведомства: Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура) и Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ). Ввиду того, что у этих ведомств приняты и действуют административные регламенты, регулирующие исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, они оказали негативное влияние на итоговый показатель. (Перечень федеральных органов исполнительной власти с указанием их официальных сайтов и перечнем действующих административных регламентов см. в табл. 5 Приложения 3.)

В рамках методического этапа для определения количества функций и государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, экспертному анализу были подвергнуты 198 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти.

В рамках пилотного мониторинга для определения объекта исследования в отношении исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации был использован метод случайной выборки. Существующий российский опыт анализа содержания официальных сайтов государственных органов показывает, что ведомства размещают на своих официальных сайтах лишь треть необходимой информации (см. результаты мониторинга официальных сайтов органов государственной власти, проведенного Институтом Развития Свободы Информации в 2007 г.), при этом явных лидеров по информационной открытости среди государственных органов нет. Таким образом, каждый исполнительный орган государственной власти субъектов Российской Федерации обладает одинаковыми характеристиками и свойствами, позволяющими выбрать определенную репрезентативную совокупность, отражающую свойства всей генеральной совокупности. На основании этого, в рамках пилотного исследования для изучения текущего уровня электронного взаимодействия государственных органов с населением при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), были выбраны 35 субъектов Российской Федерации.

Экспертной выборке были подвергнуты и государственные функции (государственные услуги), исполняемые (предоставляемые) исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Для проведения пилотного этапа мониторинга экспертами была выделена 21 государственная услуга, наиболее востребованные с экспертной точки зрения физическими и юридическими лицами. (Перечень групп государственных услуг и субъектов Российской Федерации, административные регламенты которых были подвергнуты анализу в ходе мониторинга см. в табл. 6 Приложения 4.) Для каждой группы государственных услуг были выбраны из 35 отобранных исполнительных органов государственной власти те, у которых принят и действует административный регламент исполнения данной государственной услуги.

Так, для мониторинга официальных сайтов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в связи с принятием и применением административных регламентов были выбраны 35 исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, 21 группа государственных услуг и 99 административных регламентов.

Таким образом, объектом пилотного мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации стали 85 государственных органов. В процессе исследования были проанализированы 297 административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

В соответствии с разработанной методикой основным итоговым результатом стали рейтинг федеральных органов исполнительной власти и рейтинг исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, отобранных для пилотного этапа, в соответствии с полученным показателем уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов с населением (далее — Рейтинг готовности к электронному взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и Рейтинг готовности к электронному взаимодействию исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Первое место в Рейтинге готовности к электронному взаимодействию федеральных органов исполнительной власти заняла Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Уровень готовности к электронному взаимодействию службы с населением составляет 11,96%. На день проведения исследования только одна государственная функция ведомства была регламентирована действующим административным регламентом. Тем не менее государственный орган смог обеспечить наличие на своем официальном сайте достаточного количества информационных и сервисных параметров, соответствующих трем стадиям электронного взаимодействия. Наибольшее отражение на официальном сайте получили информационные параметры, раскрывающие порядок обращения за государственной функцией и контактную информацию ответственного подразделения, соответствующие первой стадии электронного взаимодействия ($K_{\text{с ст}}$ — 30,24%). Сервисные параметры, характерные для второй стадии электронного взаимодействия ($K_{\text{с ст}}$ — 19,70%), обеспечивают удобство потребителя государственной услуги по поиску и обработке необходимой информации: предусмотрен расширенный поиск на сайте более чем по четырем параметрам, есть возможность отслеживать обновление разделов, работает рубрика «вопрос—ответ», предусмотрена возможность сохранить на техническое устройство пользователя необходимые формы документов для обращения в службу. Росгидромет

является одним из шести федеральных органов исполнительной власти, предоставившим на своем официальном сайте сервис (возможность предварительной записи на прием в подразделение, ответственное за выполнение государственной функции), соответствующий третьей стадии электронного взаимодействия и имеющий наибольший показатель по этой стадии ($K_{с\ ст}$ — 16,67%).

Второе место в Рейтинге электронной доступности федеральных органов исполнительной власти принадлежит Федеральному агентству связи (Россвязь). Уровень готовности к электронному взаимодействию агентства составляет 8,05%. На момент проведения исследования административными регламентами были регламентированы две государственные функции ведомства. Так же как и у лидера рейтинга, на официальном сайте агентства в той или иной степени получили освещение информационные и сервисные параметры, в определенной мере соответствующие первым трем стадиям электронного взаимодействия. В соответствии с первой стадией электронного взаимодействия ($K_{с\ ст}$ — 32,74%) на сайте размещена информация, отражающая порядок исполнения государственных функций, порядок обращения за исполнением государственных функций и контактная информация ведомства. Предусмотренные сервисные параметры, характерные для второй стадии электронного взаимодействия ($K_{с\ ст}$ — 11,36%), обеспечивают удобство обработки форм заявлений для обращения в государственный орган. Россвязь также является одним из шести федеральных ведомств, достигших третьей стадии электронного взаимодействия ($K_{с\ ст}$ — 8,33%), предусмотрев возможность отправки заполненных форм документов для исполнения государственной функции с официального сайта ведомства.

Третье место занимает Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), уровень готовности к электронному взаимодействию которого составляет 6,26%. На момент проведения исследования административными регламентами были регламентированы шесть государственных функций ведомства. По сравнению с ведомствами, занявшими первые два места в Рейтинге электронной доступности федеральных органов исполнительной власти, коэффициент соответствия первой стадии электронного взаимодействия — стадии информирования — достаточно низок и составляет всего 19%. На сайте Роснедвижимости представлена весьма поверхностная информация об исполняемых государственных функциях (предоставляемых государственных услугах).

В соответствии со второй стадией электронного взаимодействия ($K_{с\ ст}$ — 14%) на сайте Роснедвижимости обеспечено удобство поиска и обработки информации. Отличительной чертой сайта является наличие интерактивной карты Российской Федерации, позволяющей пользователю выбрать необходимое подразделение для обращения в государственный орган за выполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги).

Наряду с тройкой лидеров в десятку государственных органов власти с наивысшим уровнем готовности к электронному взаимодействию с населением среди федеральных органов исполнительной власти входят Федеральное архивное агентство, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная регистрационная служба, Федеральная налоговая служба, Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Нижние позиции в Рейтинге готовности к электронному взаимодействию федеральных органов исполнительной власти занимают государственные органы власти, которые хоть и имеют регламентированные государственные функции, но к моменту проведения исследования не создали свои официальные сайты в сети Интернет. Как было отмечено выше, такими органами государственной власти являются Федеральная служба по оборонному заказу и Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Последние позиции в Рейтинге готовности к электронному взаимодействию (без учета органов государственной власти, не имеющих своих официальных сайтов) занимают государственные органы, разместившие минимальное количество информации и сервисов, которые можно охарактеризовать как «минимальные требования»: текст административного регламента, общая контактная информация ведомства, поисковая система.

Первое место в Рейтинге электронного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, составленном в результате ранжирования полученных показателей уровня готовности к электронному взаимодействию выбранных для исследования в рамках пилотного мониторинга исполнительных органов государственной власти регионов, занимает Правительство Республики Татарстан, уровень готовности к электронному взаимодействию которого составляет

7,79%. При этом показатель наличия информационных параметров на официальном сайте Правительства Республики Татарстан, соответствующих первой стадии, является наибольшим среди остальных государственных органов ($K_{с\ ст}$ — 36,73%). Так же, как и у федеральных лидирующих ведомств, сервисные параметры, размещенные на официальном сайте исполнительного органа государственной власти Республики Татарстан обеспечивают удобство поиска и обработки информации, а показатель соответствия второй стадии электронного взаимодействия является наибольшим среди исследуемых регионов ($K_{с\ ст}$ — 20,56%).

Второе место в Рейтинге электронного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежит Правительству Ивановской области, уровень готовности к электронному взаимодействию которого составляет 6,71%, третье место занимает Администрация Тамбовской области — 6,51%. Наиболее представленными на сайтах-лидерах являются информационные параметры, отражающие общие сведения о выполняемых государственных функциях (предоставляемых государственных услугах) и поисковые сервисы. Отсутствие на официальных сайтах большей части необходимых сведений и электронных сервисов свидетельствует о крайне низком уровне готовности к электронному взаимодействию и о зачаточном состоянии формирования электронных правительств регионов.

Как отмечалось выше, исследованию были подвергнуты 21 группа государственных услуг. Как видно на приведенной ниже диаграмме (см. рис. 1), наибольшее электронное взаимодействие достигается при исполнении государственной функции по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг — 6,58%. При этом сам показатель уровня электронного взаимодействия настолько низок, что не позволяет говорить о возможности получения даже первичных сведений, отражающих основные аспекты госуслуги, через официальные представительства исполнительных органов государственной власти регионов в сети Интернет.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что весь объем доступных на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти информационных и сервисных параметров лишь на 3,11%, а на выбранных для исследования официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации лишь на 3,24% соответствует тому уровню электронного взаимодействия государственных органов с населением, при котором можно будет утверждать, что государство полностью перешло на предоставление государственных услуг в электронном виде, будет отсутствовать необходимость личного присутствия и участия заявителя в исполнении государственной функции.

Результаты мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в связи с принятием и применением административных регламентов свидетельствуют о том, что наибольшее отражение на официальных сайтах получили информационные параметры (соответствующие первой стадии информирования).

Как было отмечено в разделе «Параметры для анализа…» настоящего отчета, анализ информационной доступности официальных сайтов государственных органов по вопросам исполнения государственных функций проводился по семи тематическим группам. Исследование показало, что наиболее представленными группами являются общие сведения об исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги), описание порядка исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), описание порядка обращения за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги) и контактная информация ответственного государственного органа.

Достаточно высокий показатель у параметра «наличие общей информации о государственных функциях (государственных услугах) на официальных сайтах государственных органов».

Это объясняется тем, что данная информация носит обобщенный, справочный характер и не требует больших кадровых и материальных ресурсов и затрат на ее обработку государственным органом для последующей публикации на своем официальном сайте.

По результатам исследования получены достаточно низкие показатели по вопросам обращения заявителей в государственные органы за осуществлением властных действий и порядка исполнения ведомствами государственных функций (предоставления государственных услуг). Степень информационной доступности по этим вопросам не превышает 25%.

Наименьшее внимание на официальных сайтах уделено таким сведениям, как: критерии приостановления исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), размеры государственной пошлины, блок-схемы административных процедур.

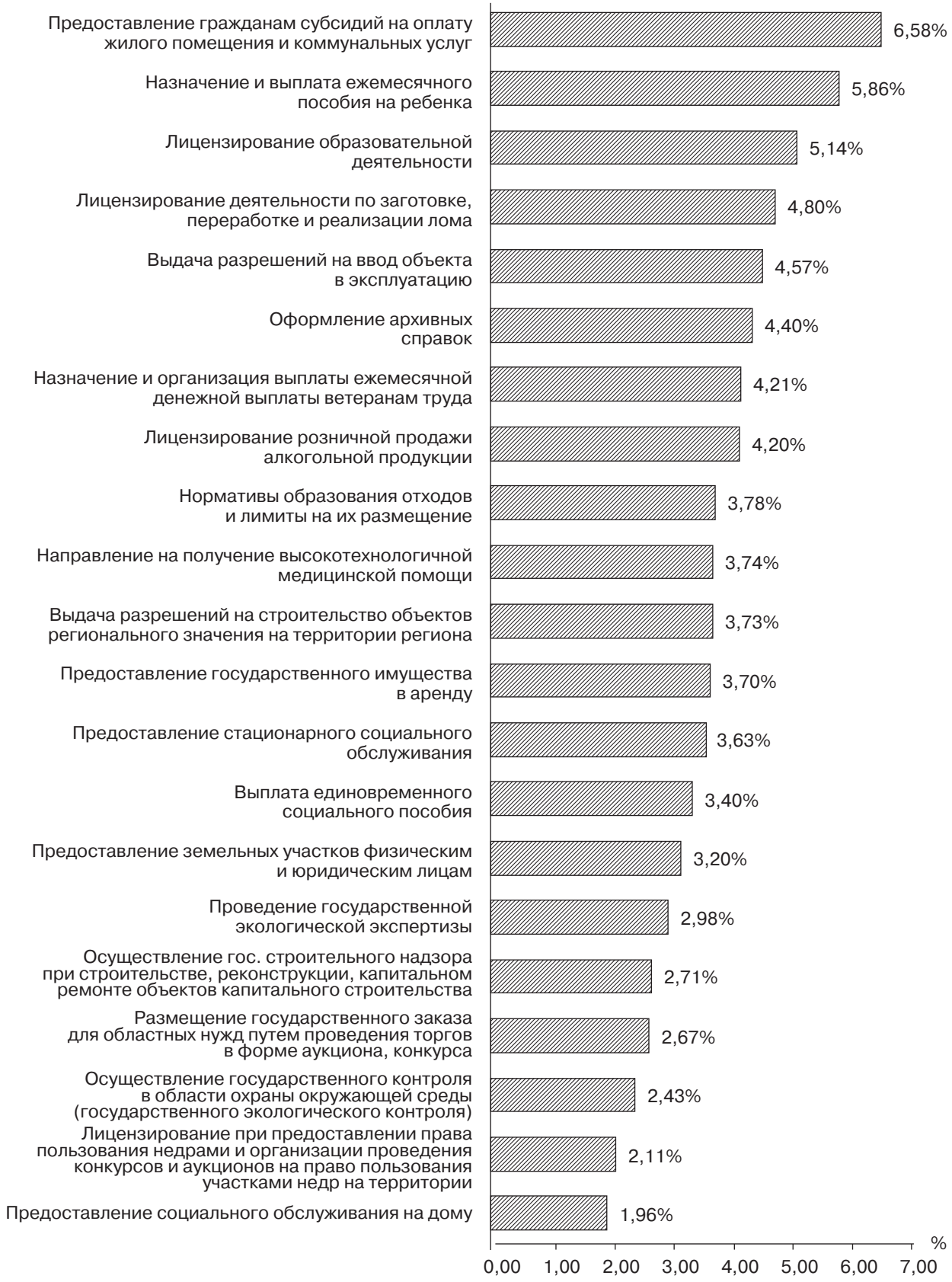

Рис. 1. Группы государственных услуг

Рис. 2. Уровень электронного взаимодействия с населением при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг)

Рис. 3. Уровень электронного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с населением при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг)

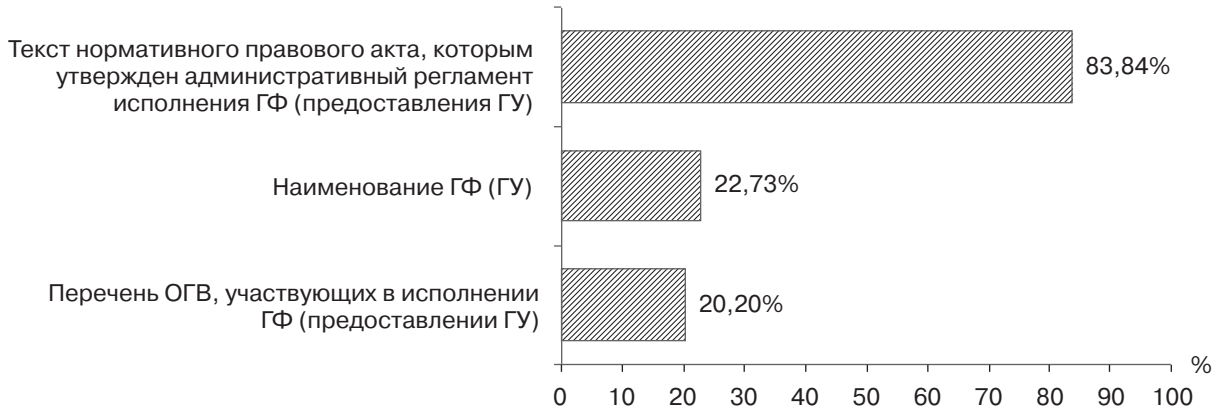

Рис. 4. Степень наличия общих сведений об исполнении ГФ (предоставлении ГУ) или административных процедур ФОИВ

Примечание: Здесь и далее на рис. 4—13: ГФ — государственная функция, ГУ — государственная услуга, ФОИВ — федеральные органы исполнительной власти, РОИВ — региональные органы исполнительной власти, АП — административная процедура, ОГВ — органы государственной власти.

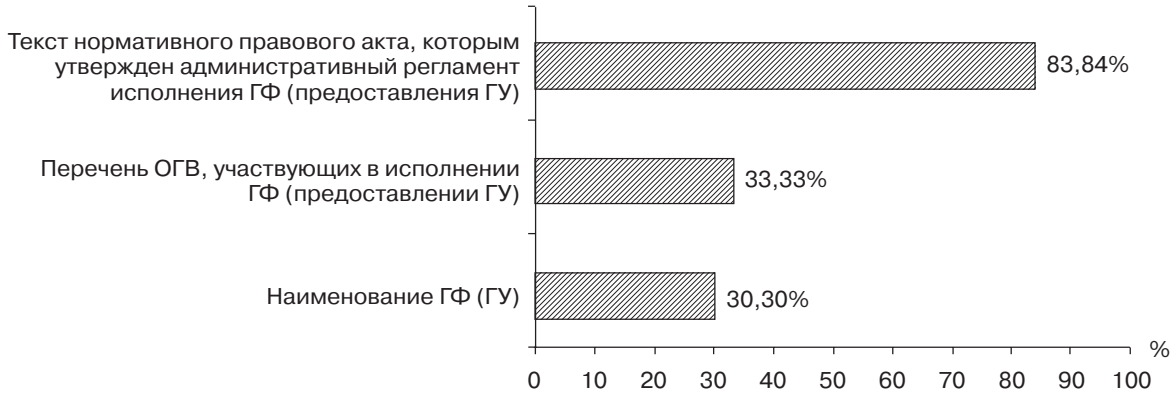

Рис. 5. Степень наличия общих сведений об исполнении ГФ (предоставлении ГУ) или АП РОИВ

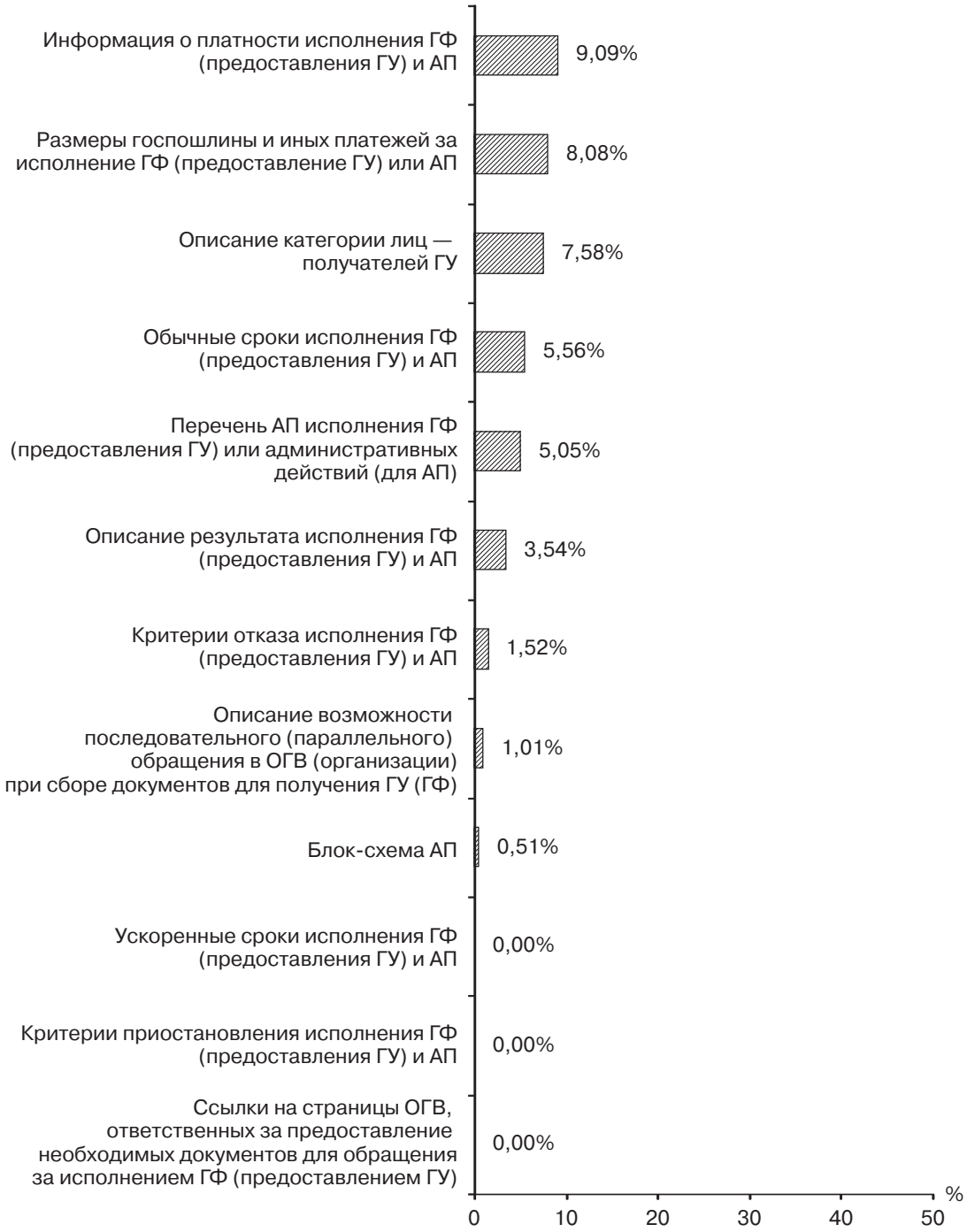

Рис. 6. Степень наличия блока описания порядка исполнения ГФ (предоставлении ГУ) ФОИВ

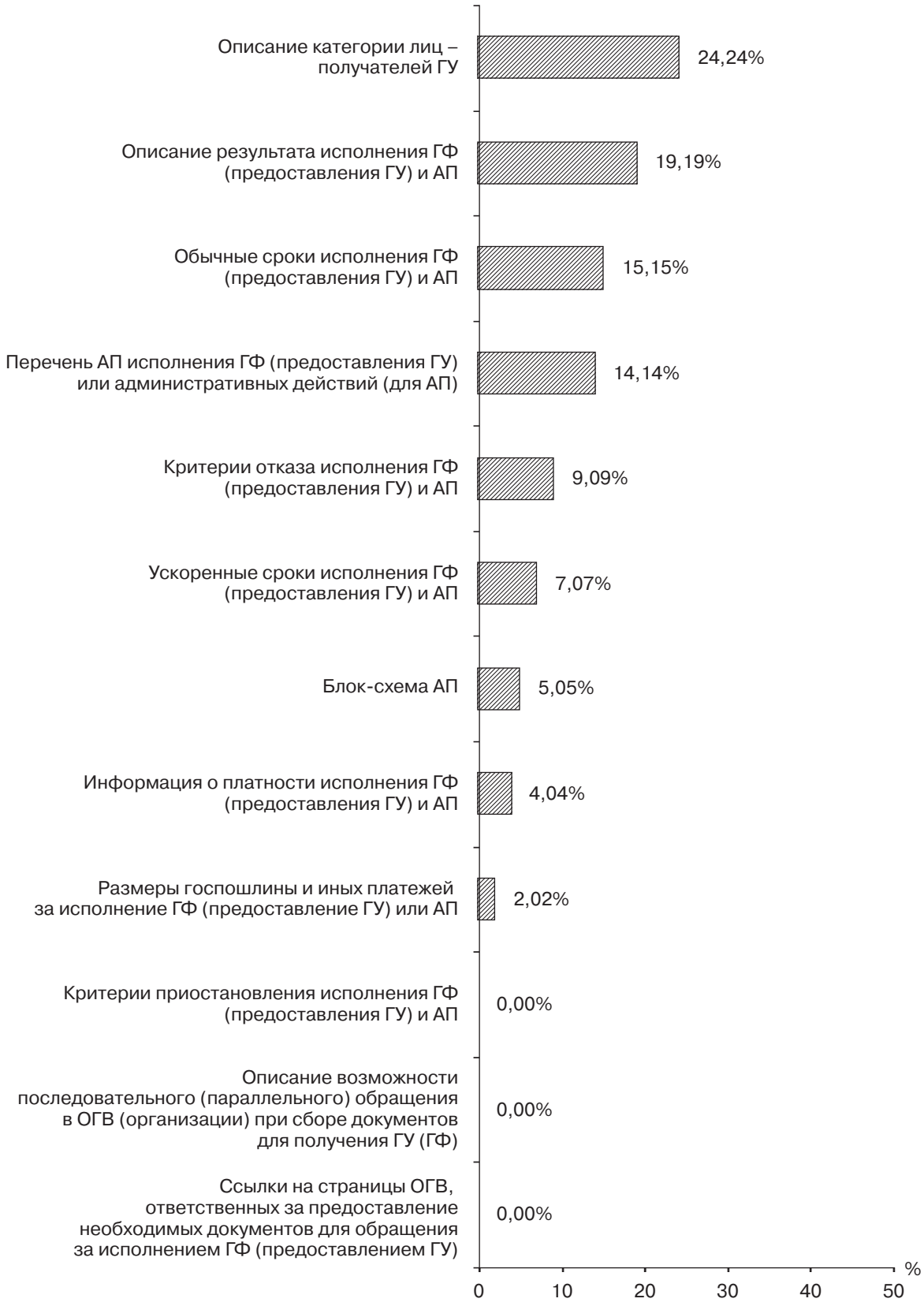

Рис. 7. Степень наличия блока описания порядка исполнения ГФ (предоставлении ГУ) РОИВ

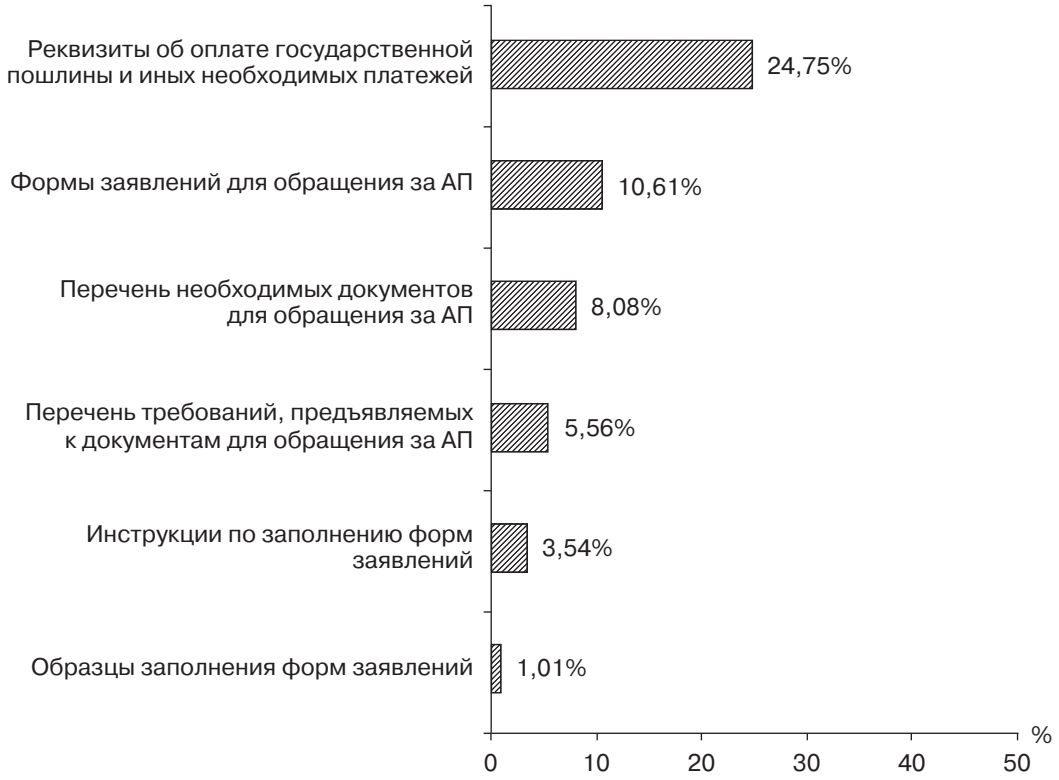

Рис. 8. Степень наличия описания порядка обращения в ФОИВ исполнения ГФ (предоставлении ГУ), за АП

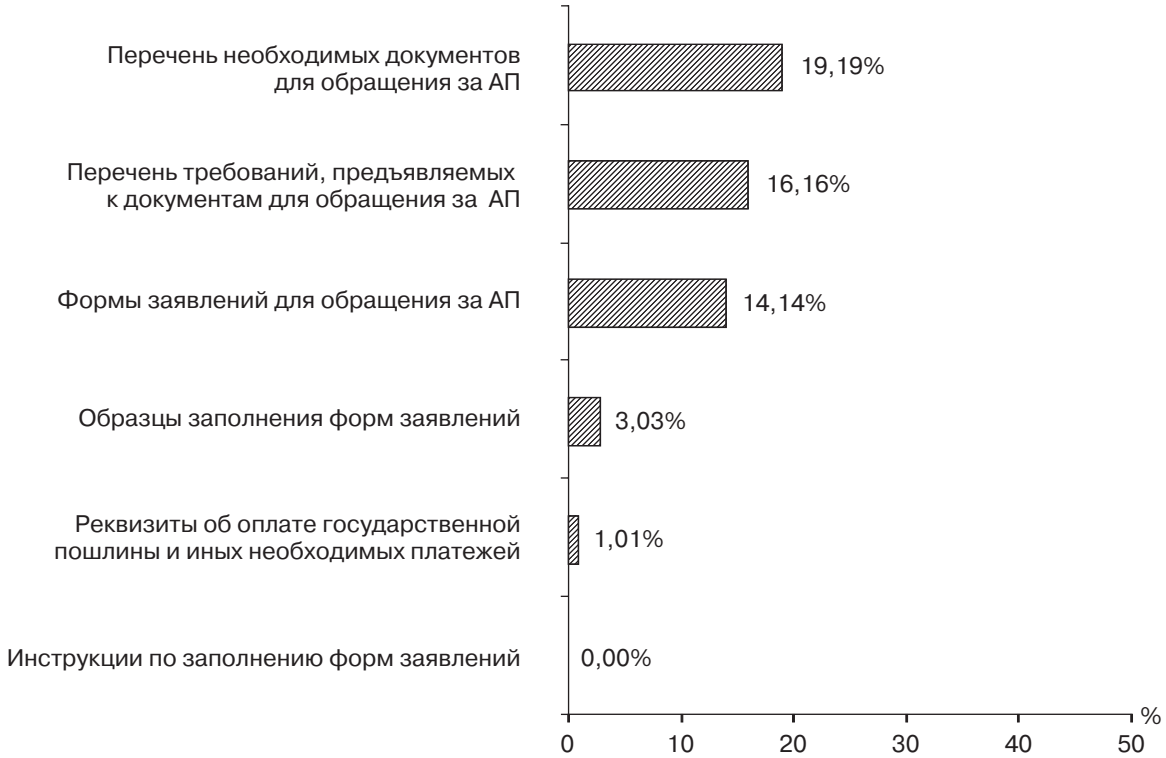

Рис. 9. Степень наличия описания порядка обращения в РОИВ за исполнением ГФ (предоставлении ГУ), за АП

Наибольшее внимание к вопросам по информированию о процедурах исполнения и обращения за государственными услугами уделили региональные органы исполнительной власти. Уровень раскрытости информации по описанию порядка исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) на официальных сайтах исполнительных органов государственной власти субъек-

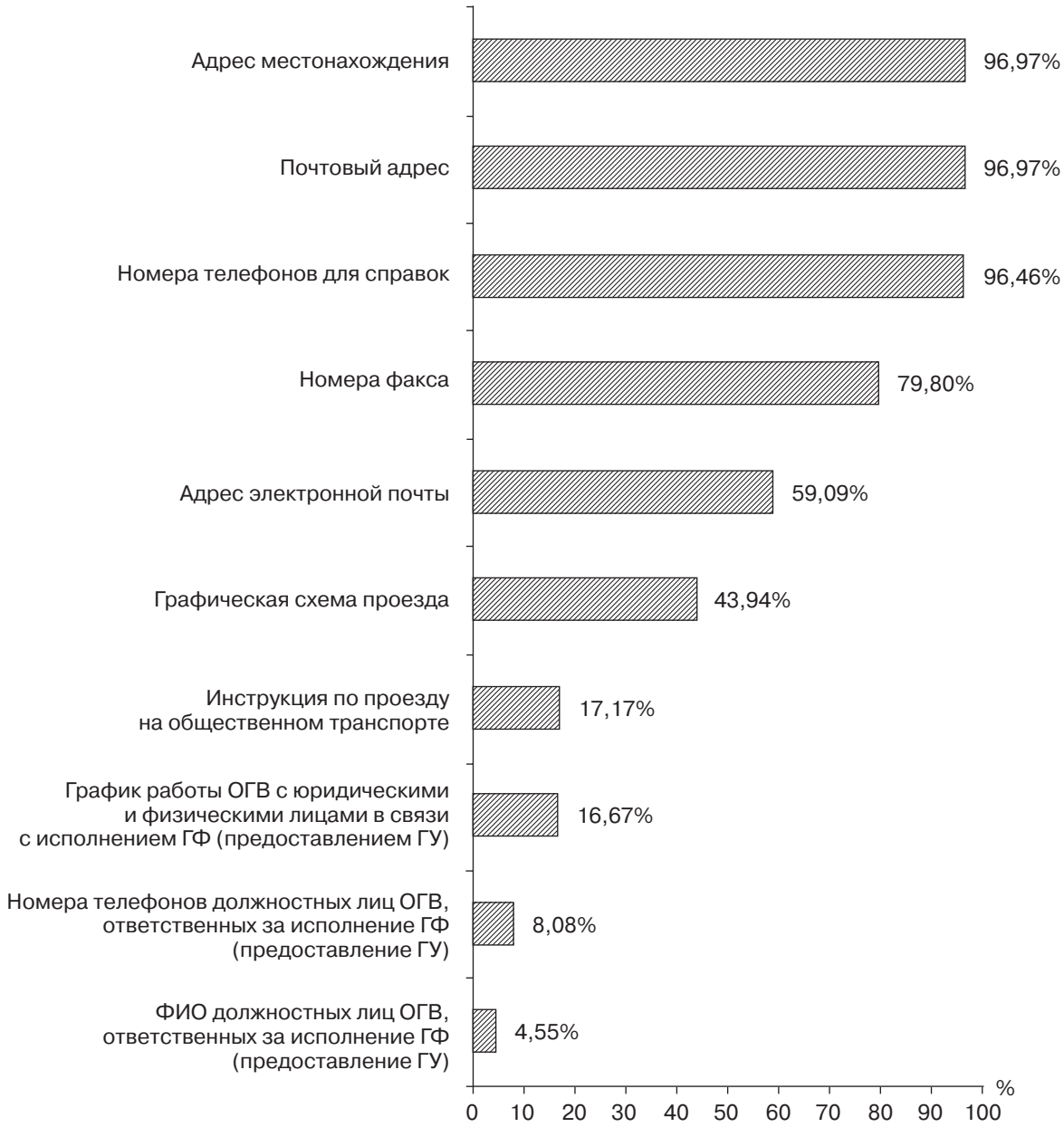

Рис. 10. Степень наличия контактной информации ФОИВ, исполняющего ГФ (предоставляющего ГУ)

тов Российской Федерации составляет 8,33%, тогда как на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти лишь 3,49%. Это можно объяснить тем, что государственные функции и услуги, предоставляемые региональными органами власти более востребованы физическими и юридическими лицами. Этот фактор оказывает соответствующее влияние на исполнительный орган государственной власти региона, и он более ответственно подходит к вопросам необходимости доведения исчерпывающих сведений о государственных функциях и услугах до населения.

Самые представленные на сайтах параметры — контактные данные государственных органов. Это наименее чувствительная группа сведений, и государственные органы, как правило, размещают полную информацию для обеспечения обратной связи.

Наиболее закрытыми оказались сведения об административном и судебном порядках обжалования действий (бездействия), решений государственных органов, их должностных лиц в ходе исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и статистическая и иная информация по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Эти группы сведений не получили должного освещения на официальных сайтах государственных органов власти. Такая закрытость до сих пор является следствием длительного пребывания нашего государства в режиме повышенной секретности. Эффект от реализации антикоррупционных программ и норматив-

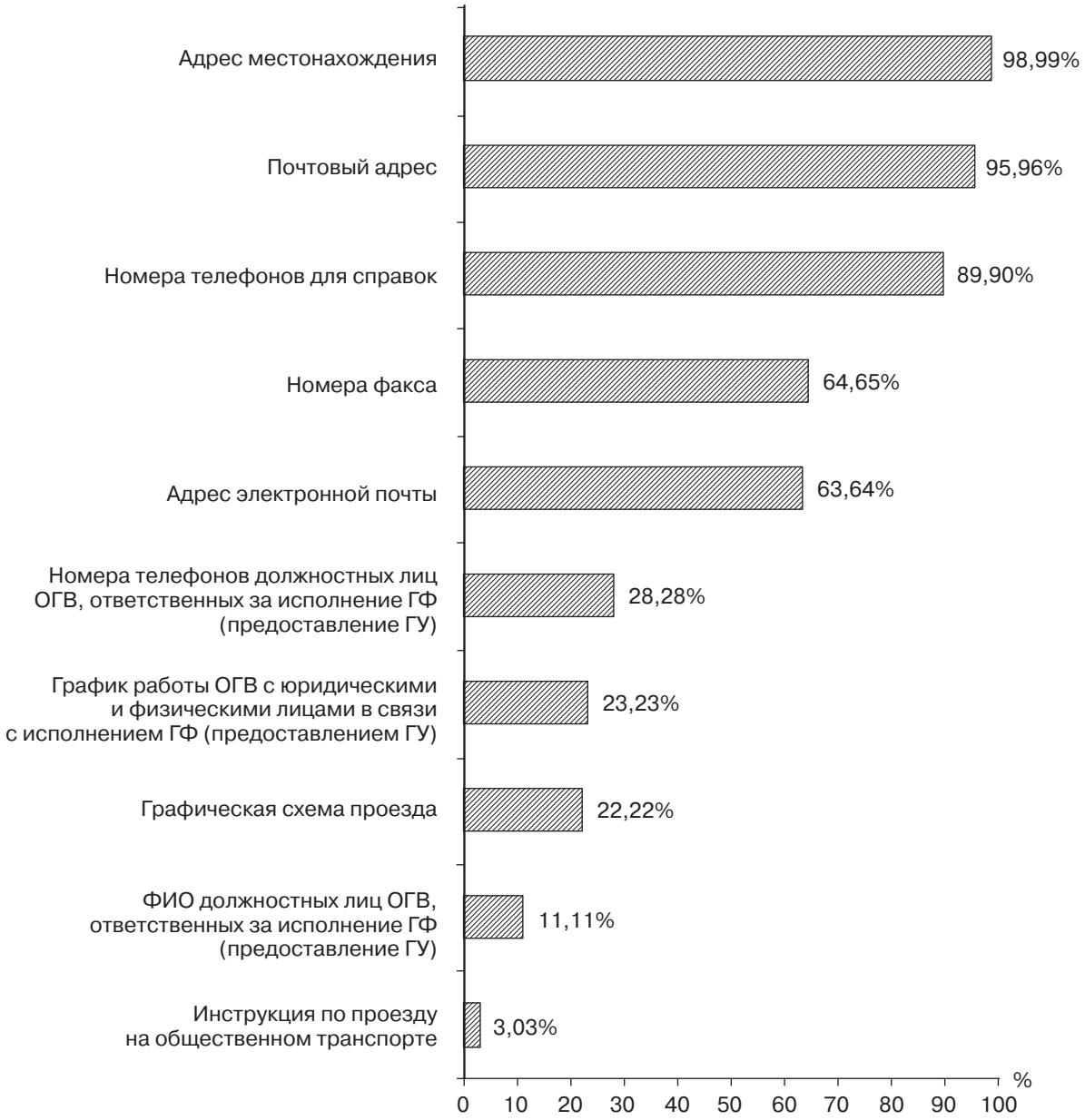

Рис. 11. Степень наличия контактной информации РОИВ, исполняющего ГФ (предоставляющего ГУ)

ных правовых актов, направленных на повышение открытости информации о деятельности государственных органов и о принятых управленческих решениях, еще не смог перевесить критическую точку закрытости.

Как уже отмечалось, второй стадии электронного взаимодействия соответствует наличие на официальных сайтах государственных органов определенных сервисных параметров, позволяющих оптимизировать поиск информации на официальном сайте, а также возможность обработки форм документов для обращения за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги). Наиболее часто представленными сервисами для нахождения необходимой информации на официальных сайтах государственных органов являются поисковые системы и рубрика «вопрос—ответ». Результаты исследования свидетельствуют об отсутствии на большинстве официальных сайтов государственных органов сервисов для обработки представленной на сайтах информации. Наибольшую представленность получил сервис, обеспечивающий возможность сохранить формы документов для обращения за государственной функцией и услугой на технические средства пользователей. Остальные сервисы, служащие для помощи в обработке форм, такие как возможность заполнить форму он-лайн, отсутствие необходимости повторного ввода данных пользователя при заполнении ячеек одинакового

содержания, наличие подсказок при вводе информации, вариантов ответа, а также дистрибутивов программ для работы с формами заявлений, практически не получили отражения на официальных сайтах государственных органов.

Рис. 12. Степень наличия информации по второй стадии для ФОИВ

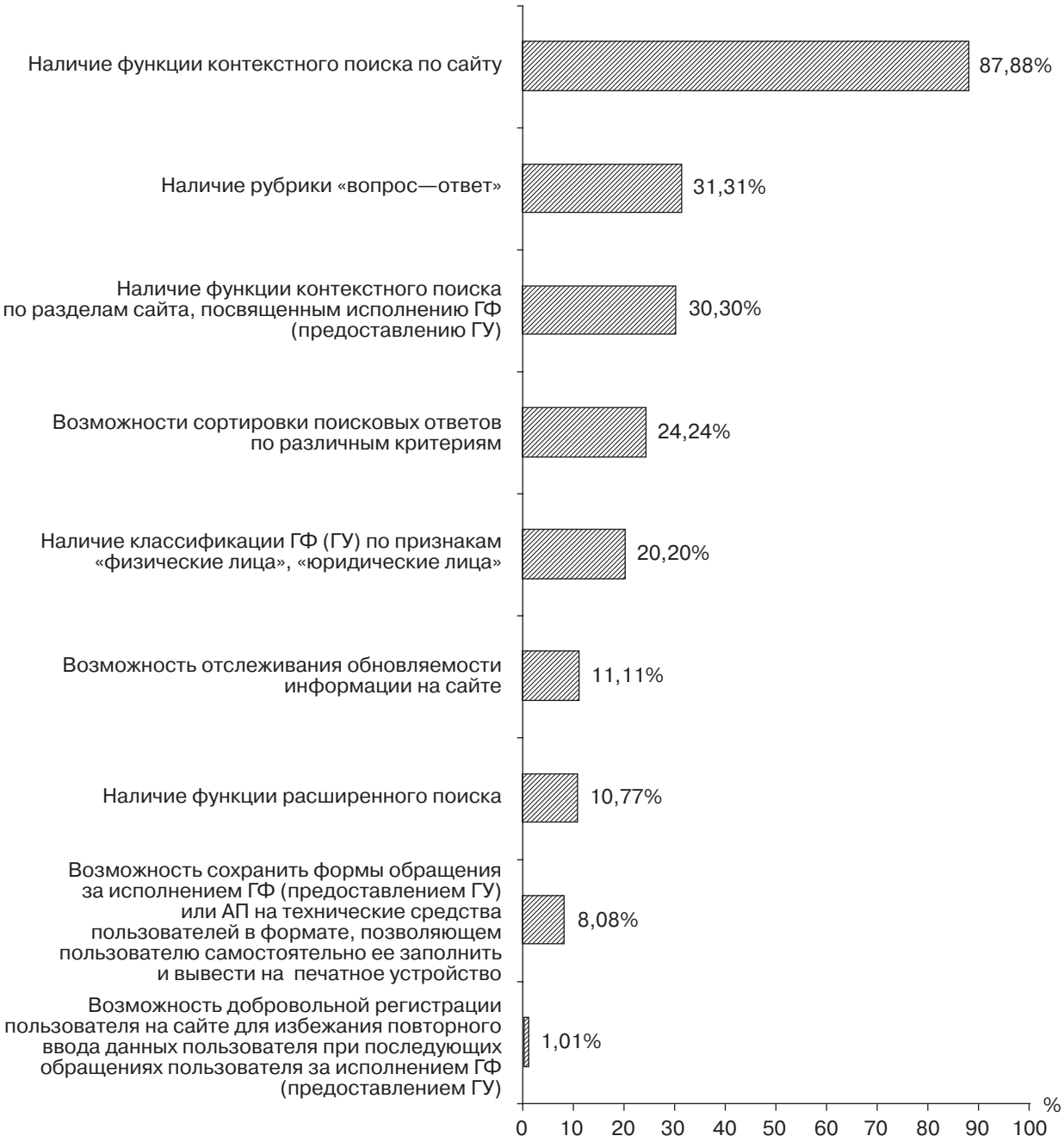

Рис. 13. Степень наличия информации по второй стадии для РОИВ

Третья стадия электронного взаимодействия характеризуется присутствием интерактивных сервисов, позволяющих производить первоначальный обмен информацией и юридически значимыми документами без личного присутствия заявителя с последующим его участием. Как уже отмечалось, реализовать все три стадии электронного взаимодействия в той или иной степени смогли лишь шесть государственных органов на федеральном уровне и два на региональном.

При этом степень соответствия этих государственных органов третьей стадии является весьма незначительной и составляет 5,91%. Два этих фактора — незначительное число государственных органов и маленький процент соответствия стадии — позволяют сделать вывод о недостаточной готовности государственных органов к электронному взаимодействию на уровне третьей стадии. Наличие же некоторых сервисов на официальных сайтах государственных органов, соответствующих третьей стадии, скорее случайное, чем закономерное следствие целенаправленной работы государственных органов.

Государственный орган	%
Росгидромет	16,67
Россвязь	8,33
Роснедвижимость	5,56
Росрегистрация	2,08
ФСФР	2,38
Росздравнадзор	1,11
Ивановская область	8,33
Саратовская область	2,78

Интерактивные сервисы, свидетельствующие о полном переходе государственного органа на электронное взаимодействие с населением при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг), не требующих личного участия заявителя и соответствующие четвертой стадии электронного взаимодействия, не нашли своего отражения на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

На основании результатов, полученных в процессе мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов, можно сделать следующие выводы:

● Наибольшее освещение на официальных сайтах государственных органов получили информационные параметры. При этом средний показатель степени соответствия первой информативной стадии электронного взаимодействия для федеральных органов исполнительной власти составляет всего лишь 13,87%, а для исследованных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 15,19%.

● Обращает на себя внимание отсутствие информации на официальных сайтах государственных органов по вопросам обжалования действий (бездействия), решений государственных органов, их должностных лиц в связи с исполнением государственных функций (предоставлением государственных услуг) и статистической и иной информации по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Отсутствие этих сведений не только нарушает право граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов, но и препятствует эффективной борьбе с коррупцией в государственных органах.

● Несмотря на то, что часть государственных органов публикует на своих официальных сайтах сервисные параметры, соответствующие третьей стадии электронного взаимодействия, говорить о возможности перехода государственных органов на частичное электронное взаимодействие пока рано.

● Информация и сервисы, размещаемые на официальных сайтах, не соответствуют ни требованиям действующего законодательства, регулирующего доступ к информации о деятельности государственных органов, ни потребностям физических и юридических лиц, ввиду их незначительного количества.

● Разделы, посвященные вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), на большинстве официальных сайтов государственных органов находятся в начальной стадии своего развития.

● Государственные органы власти не эффективно используют возможности своих официальных сайтов как средства взаимодействия с населением по вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

● Значительная часть информации на официальных сайтах размещена в файлах и требует загрузки на технические средства пользователя. При этом отсутствует соответствующая аннотация к файлу, позволяющая для пользователя заблаговременно узнать содержание и тему, а также формат и размер загружаемого файла.

● Большинство размещенных файлов на официальных сайтах государственных органов имеют формат, подразумевающий использование лицензионного программного обеспечения.

● На большинстве официальных сайтов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствуют специализированные разделы, посвященные вопросам исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Информация рассредоточена по официальным сайтам структурных подразделений исполнительного органа государственной власти региона. Данный факт значительно затрудняет доступ к информации и сервисам по конкретной государственной функции (государственной услуге).

В рамках данного исследования была разработана методика, определяющая механизм оценки количественных характеристик текущего уровня электронного взаимодействия в деятельности государственных органов на примере анализа содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, МФЦ с точки зрения наличия на них информации и сервисов, касающихся исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) на основе действующих административных регламентов.

Методика основывается на разработках специалистов Института Развития Свободы Информации, которые имеют четырехлетний опыт проведения исследований содержания официальных сайтов государственных органов.

Разработанная методика позволяет оценить уровень электронного взаимодействия государственных органов по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в соответствии с концепцией стадийности. Методика позволяет формировать рейтинги официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ по различным ключевым параметрам, группам параметров и стадиям электронного взаимодействия.

Методика построена таким образом, что при повторном анализе содержания официальных сайтов позволяет отслеживать динамику изменения показателей.

Предлагаемая методика может быть использована в качестве единого инструмента мониторинга содержания официальных сайтов государственных органов по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов, а также послужить основой для разработки рекомендаций по наполнению информацией официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ в связи с применением административных регламентов.

В рамках настоящей работы в соответствии с разработанной методикой был проведен пилотный мониторинг официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов. Каждый участвующий в исследовании официальный сайт государственного органа был подвергнут анализу на предмет наличия на них информационных и сервисных параметров, соответствующих одной из четырех стадий электронного взаимодействия. По результатам исследования был сформирован рейтинг уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов власти и населения. Полученные результаты свидетельствуют о том, что в настоящее время уровень готовности к электронному взаимодействию государственных органов лишь на 3,10% соответ-

ствует желаемому результату. При таком низком итоговом показателе уровня готовности к электронному взаимодействию государственных органов представляется преждевременным говорить о готовности к предоставлению государственных услуг в электронной форме и эффективности принимаемых мер по борьбе с коррупцией.

Приложения

Приложение 1
Перечень параметров для мониторинга содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ

Таблица 1. Перечень параметров для анализа содержания официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с разделением на четыре стадии электронного взаимодействия

Используемые сокращения (здесь и далее в табл. 2—4): АП — административные процедуры; ГФ — государственная функция; ГУ — государственная услуга; АР — административный регламент; ОГВ — орган государственной власти; МФЦ — многофункциональный центр исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Стадия	Группы сведений	Параметры для оценки
Первая стадия — информирование		
1	1. Общие сведения об исполнении ГФ (предоставлении ГУ) или АП ОГВ	1.1. Наименование ГФ (ГУ)
1		1.2. Перечень ОГВ, участвующих в исполнении ГФ (предоставлении ГУ)
1		1.3. Текст нормативного правового акта, которым утвержден административный регламент исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1	2. Описание порядка исполнения ГФ (предоставления ГУ)	2.1. Описание категории лиц — получателей ГУ
1		2.2. Перечень АП исполнения ГФ (предоставления ГУ) или административных действия (для АП)
1		2.3. Обычные сроки исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.4. Ускоренные сроки исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.5. Информация о платности исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.6. Размеры госпошлины и иных платежей за исполнение ГФ (предоставление ГУ) или АП

Продолжение табл. 1

Стадия	Группы сведений	Параметры для оценки
1		2.7. Критерии отказа исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.8. Критерии приостановления исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.9. Описание результата исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.10. Блок-схема АП
1		2.11. Описание возможности последовательного (параллельного) обращения в ОГВ (организации) при сборе документов для получения ГУ (ГФ)
1		2.12. Ссылки на страницы ОГВ, ответственных за предоставление необходимых документов для обращения за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)
1	3. Описание порядка обращения в ОГВ исполнения ГФ (предоставления ГУ) или АП	3.1. Формы заявлений для обращения за АП
1		3.2. Инструкции по заполнению форм заявлений
1		3.3. Образцы заполнения форм заявлений
1		3.4. Перечень необходимых документов для обращения за АП
1		3.5. Перечень требований, предъявляемых к документам для обращения за АП
1		3.6. Реквизиты об оплате государственной пошлины и иных необходимых платежей
1	4. Контактная информация ОГВ, исполняющего ГФ (предоставляющего ГУ)	4.1. Адрес местонахождения
1		4.2. Почтовый адрес
1		4.3. Графическая схема проезда
1		4.4. Инструкция по проезду на общественном транспорте
1		4.5. Номера телефонов для справок
1		4.6. Номера факса
1		4.7. Адрес электронной почты
1		4.8. ФИО должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)
1		4.9. Номера телефонов должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)
1		4.10. График работы ОГВ с юридическими и физическими лицами в связи с исполнением ГФ (предоставлением ГУ)

Продолжение табл. 1

Стадия	Группы сведений	Параметры для оценки
1	5. Сведения об административном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в процессе исполнения ГФ (предоставления ГУ) или АП	5.1. Описание порядка обжалования с указанием субординации
1		5.2. Контактные данные ОГВ для обжалования
1		5.3. Описание порядка приема жалоб
1		5.4. Описание порядка рассмотрения жалоб
1		5.5. Сроки рассмотрения жалоб
1		5.6. Тексты нормативных правовых актов, регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в процессе исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		5.7. Рекомендации по составлению жалобы
1		5.8. Примеры оформления жалобы
1	6. Сведения о судебном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в процессе исполнения ГФ (предоставления ГУ)	6.1. Описание порядка обжалования
1		6.2. Тексты нормативных правовых актов (м.б. выдержки), регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в процессе исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		6.3. Контактные данные судов по месту нахождения ОГВ (адрес местонахождения, почтовый адрес, номера телефонов)
1		6.4. График работы канцелярии судов по месту нахождения ОГВ
1	7. Статистическая и иная информация об обращениях по поводу исполнения ГФ (предоставления ГУ)	7.1. Сведения о числе обращений в ОГВ за осуществлением разрешительно властных действий
1		7.2. Сведения о числе обращений в ОГВ с запросами о предоставлении информации, касающейся исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		7.3. Сведения о числе обращений в ОГВ с жалобами на действия (бездействия), решения ОГВ, его должностных лиц в рамках исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		7.4. Сведения о результатах рассмотрения обращений в ОГВ
1		7.5. Сведения о результатах плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения ГФ (предоставления ГУ)

Продолжение табл. 1

Стадия	Группы сведений	Параметры для оценки
1		7.6. Обзор практики рассмотрения административных жалоб по вопросам исполнения ГФ (предоставления ГУ)
Вторая стадия		
2		Наличие интерактивной карты Российской Федерации/субъекта Российской Федерации (перечень административно-территориальных образований) с возможностью выбора пользователем соответствующего (адресу пользователя) территориального подразделения ОГВ
2		Возможность сохранения на технических средствах пользователей информации о точке предоставления услуги, содержащей карту проезда с указанием ближайших остановок общественного транспорта, времени работы, номеров кабинетов, телефонов и возможности ее последующего вывода на печатное устройство
2		Текст административного регламента состоит из гиперссылок-названий глав и параграфов
2		Возможность сохранить формы обращения за исполнением ГФ (предоставлением ГУ) или АП на технические средства пользователей в формате, позволяющем пользователю самостоятельно ее заполнить и вывести на печатное устройство
2		Возможность заполнить форму обращения он-лайн и распечатать ее
2		Автозаполнение граф (отсутствие необходимости повторного ввода данных пользователя при заполнении ячеек одинакового содержания)
2		Наличие подсказок при вводе информации
2		Наличие вариантов ответа при вводе информации
2		Наличие нормативно-определенных вариантов ответов
2		Наличие дистрибутивов программ (бесплатного программного обеспечения) для работы с формами обращений
2		Возможность загрузить бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, на технические средства пользователей
2		Возможность заполнить и распечатать бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, онлайн
2		Наличие функции контекстного поиска по сайту
2		Наличие функции контекстного поиска по разделам сайта, посвященным исполнению ГФ (предоставлению ГУ)
2		Наличие функции расширенного поиска по двум параметрам
2		Наличие функции расширенного поиска по трем параметрам

Окончание табл. 1

Стадия	Группы сведений	Параметры для оценки
2		Наличие функции расширенного поиска по четырем и более параметрам
2		Возможности сортировки поисковых ответов по различным критериям
2		Наличие классификации ГФ (ГУ) по признакам «физические лица», «юридические лица»
2		Наличие рубрики вопрос—ответ
2		Возможность добровольной регистрации пользователя на сайте для избежания повторного ввода данных пользователя при последующих обращениях пользователя за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)
2		Возможность отслеживания обновляемости информации на сайте
2		Проверка «допустимости значений» при заполнении формы обращения онлайн
2		Визуализация этапов обжалования (графическая и т.п.)
Третья стадия		
3		Возможность отправить заполненные формы документов для исполнения ГФ (предоставления ГУ) или АП с использованием сети Интернет для предварительного изучения их приемлемости
3		Возможность предварительной записи на прием в ОГВ, исполняющий ГФ (предоставляющий ГУ) по телефону
3		Возможность предварительной записи на прием в ОГВ, исполняющий ГФ (предоставляющий ГУ) на сайте ОГВ с возможностью выбора даты и времени приема, подходящего пользователю
3		Возможность отслеживания этапов прохождения рассмотрения обращений на сайте ОГВ
3		Возможность отслеживания этапов прохождения рассмотрения обращений уведомлением на адрес электронной почты пользователя
3		Возможность отслеживания этапов прохождения рассмотрения обращений уведомлением на мобильный телефон пользователя
Четвертая стадия		
4		Возможность подачи документов в ОГВ, удостоверенных электронно-цифровой подписью
4		Получение имеющего юридическую силу документа, отражающего результат исполнения ГФ (предоставления ГУ), в электронной форме
4		Получение имеющего юридическую силу документа, отражающего результат исполнения ГФ (предоставления ГУ), по почте/курьером

Таблица 2. Перечень параметров для анализа содержания официальных сайтов МФЦ в связи с принятием и применением административных регламентов

Стадия	Стадия	Параметры для оценки
Первая стадия — информирование		
1	1. Общие сведения об исполнении ГФ (предоставлении ГУ) в МФЦ	1.1. Перечень выполняемых ГФ (предоставляемых ГУ) в МФЦ
1		1.2. Перечень ОГВ, участвующих в исполнении ГФ (предоставлении ГУ)
1		1.3. Текст нормативного правового акта, которым утвержден АР исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		1.4. Краткое описание ГФ (ГУ)
1	2. Описание порядка исполнения ГФ (предоставления ГУ) в МФЦ	2.1. Описание категории лиц — получателей государственной услуги
1		2.2. Перечень АП исполнения ГФ (предоставления ГУ) или административных действия (для АП)
1		2.3. Обычные сроки исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.4. Ускоренные сроки исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.5. Информация о платности исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.6. Размеры госпошлины и иных платежей за исполнение ГФ (предоставление ГУ) или АП
1		2.7. Критерии отказа исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.8. Критерии приостановления исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.9. Описание результата исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП
1		2.10. Блок-схемы АП
1		2.11. Описание возможности последовательного (параллельного) обращения в ОГВ (организации) при сборе документов для получения ГУ (ГФ)
1		2.12. Ссылки на страницы ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)
1	3. Описание порядка обращения в ОГВ исполнения ГФ (предоставления ГУ) или АП	3.1. Формы заявлений для обращения за АП
1		3.2. Инструкции по заполнению форм заявлений
1		3.3. Образцы заполнения форм заявлений
1		3.4. Перечень необходимых документов для обращения за АП
1		3.5. Перечень требований, предъявляемых к документам для обращения за АП

Продолжение табл. 2

Стадия	Стадия	Параметры для оценки
1		3.6. Реквизиты об оплате государственной пошлины и иных необходимых платежей
1		3.7. ФИО должностных лиц, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)
1		3.8. Контактные данные должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ
1	4. Контактная информация МФЦ	4.1. Адрес местонахождения
1		4.2. Почтовый адрес
1		4.3. Графическая схема проезда
1		4.4. Инструкция по проезду на общественном транспорте
1		4.5. Номера телефонов для справок
1		4.6. Номера факса
1		4.7. Адрес электронной почты
1		4.8. График работы МФЦ
1	5. Сведения об административном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ) или АП	5.1. Описание порядка обжалования с указанием субординации
1		5.2. Контактные данные ОГВ для обжалования
1		5.3. Описание порядка приема жалоб
1		5.4. Описание порядка рассмотрения жалоб
1		5.5. Сроки рассмотрения жалоб
1		5.6. Тексты нормативных правовых актов, регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		5.7. Рекомендации по составлению жалобы
1		5.8. Примеры оформления жалобы
1	6. Сведения о судебном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)	6.1. Описание порядка обжалования

Стадия	Стадия	Параметры для оценки
1		6.2. Тексты нормативных правовых актов (м.б. выдержки), регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		6.3. Контактные данные судов по месту нахождения ОГВ (адрес местонахождения, почтовый адрес, номера телефонов)
1		6.4. График работы канцелярии судов по месту нахождения ОГВ
1	7. Статистическая и иная информация об обращениях по поводу исполнения ГФ (предоставления ГУ)	7.1. Сведения о числе обращений в МФЦ за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)
1		7.2. Сведения о результатах рассмотрения обращений в МФЦ
1		7.3. Сведения о результатах плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения ГФ (предоставления ГУ)
1		7.4. Обзор практики рассмотрения административных жалоб по вопросам исполнения ГФ (предоставления ГУ)
Вторая стадия		
2		Наличие интерактивной карты Российской Федерации/субъекта Российской Федерации (перечень административно-территориальных образований) с возможностью выбора пользователем соответствующего (адресу пользователя) территориального подразделения ОГВ
2		Возможность сохранения на технических средствах пользователей информации о точке предоставления услуги, содержащей карту проезда, с указанием ближайших остановок общественного транспорта, время работы, номеров кабинетов, телефона и возможностью ее последующего вывода на печатное устройство
2		Текст АР состоит из гиперссылок-названий глав и параграфов
2		Возможность сохранить формы обращения за исполнением ГФ (предоставлением ГУ) или АП на технические средства пользователей в формате, позволяющем пользователю самостоятельно ее заполнить и вывести на печатное устройство
2		Возможность заполнить форму обращения онлайн и распечатать ее
2		Автозаполнение граф (отсутствие необходимости повторного ввода данных пользователя при заполнении ячеек одинакового содержания)
2		Наличие подсказок при вводе информации
2		Наличие вариантов ответа при вводе информации
2		Наличие нормативно-определенных вариантов ответов
2		Наличие дистрибутивов программ (бесплатного программного обеспечения) для работы с формами обращений
2		Возможность загрузить бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, на технические средства пользователей

Окончание табл. 2

Стадия	Стадия	Параметры для оценки
2		Возможность заполнить и распечатать бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, он-лайн
2		Наличие функции контекстного поиска по сайту
2		Наличие функции контекстного поиска по разделам сайта, посвященным исполнению ГФ (предоставлению ГУ)
2		Наличие функции расширенного поиска по двум параметрам
2		Наличие функции расширенного поиска по трем параметрам
2		Наличие функции расширенного поиска по четырем и более параметрам
2		Возможности сортировки поисковых ответов по различным критериям
2		Наличие классификации ГФ (ГУ) по признакам «физические лица», «юридические лица»
2		Наличие рубрики вопрос—ответ
2		Возможность добровольной регистрации пользователя на сайте для избежания повторного ввода данных пользователя при последующих обращениях пользователя за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)
2		Возможность отслеживания обновляемости информации на сайте
2		Проверка «допустимости значений» при заполнении формы обращения онлайн
2		Визуализация этапов обжалования (графическая и т.п.)

Приложение 2
Рекомендации по размещению информации и сервисов по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и МФЦ в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также форм и сроков ее размещения

Таблица 3. Перечень категорий информации, форм и сроков ее размещения, а также сервисов, рекомендованных к опубликованию на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
1. Общие сведения об исполнении ГФ (предоставлении ГУ) ОГВ		
1.1. Наименование ГФ (ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде полного наименования ГФ (ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 3

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
1.2. Перечень ОГВ, участвующих в исполнении ГФ (предоставлении ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде списка органов государственной власти, исполняющих ГФ (предоставляющих ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
1.3. Текст нормативного правового акта, которым утвержден АР исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом и графическом форматах и формате электронного документа	Не позднее одних суток после принятия соответствующего нормативного правового акта. Поддерживается в актуальном состоянии
1.4. Сведения о результатах плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде акта, принятого по результатам проверок, в том числе предписаний, представлений и т.п.	Не позднее одних суток после подписания соответствующих актов. Поддерживается в актуальном состоянии
2. Описание порядка исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
2.1. Перечень АП исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде списка АП исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.2. Сроки исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием сроков исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.3. Условия исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием условий исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.4. Критерии отказа исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием оснований отказа исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.5. Описание результата исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием результата исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.6. Блок-схемы АП	Информация размещается в графическом формате и формате электронного документа	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 3

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
3. Описание порядка обращения в ОГВ исполнения ГФ (предоставления ГУ) (за АП)		
3.1. Формы заявлений для обращения за АП	Информация размещается в формате электронного документа в виде текста заявления таким образом, чтобы при выводе его на устройство печати оно было тождественно бланкам, изготовленным типографским способом	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
3.2. Инструкции по заполнению форм заявлений с образцами заполнения	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде подробных инструкций по заполнению формы заявления и образцов заполнения	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
3.3. Перечень необходимых документов для обращения за АП с указанием предъявляемых к документам требований	Информация размещается в текстовом формате в виде списка наименований необходимых документов для обращения за АП с указанием предъявляемых к документам требований	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
3.4. Бланки квитанций об оплате государственной пошлины и иных необходимых платежей	Информация размещается в формате электронного документа в виде квитанции для оплаты государственной пошлины и иных необходимых платежей с указанием всех необходимых банковских реквизитов получателя платежа таким образом, чтобы при выводе ее на устройство печати квитанция была тождественна бланкам, изготовленным типографским способом	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4. Контактная информация ОГВ, исполняющего ГФ (предоставляющего ГУ)		
4.1. Адрес местонахождения	Информация размещается в текстовом формате в виде индекса, названия города, улицы, номера дома/строения, помещения. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.2. Почтовый адрес	Информация размещается в текстовом формате в виде индекса, названия города, улицы, номера дома/строения, помещения либо номера абонентского ящика. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 3

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
4.3. Графическая схема проезда	Информация размещается в графическом формате в виде изображения прилегающей территории с надписями соответствующих улиц, проспектов и т.п. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.4. Инструкция по проезду на общественном транспорте	Информация размещается в текстовом формате в виде рекомендации. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.5. Номера телефонов для справок	Информация размещается в текстовом формате в виде кода страны, кода города, номеров телефонов. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.6. Номера факса	Информация размещается в текстовом формате в виде кода страны, кода города, номеров факсов. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.7. Адрес электронной почты	Информация размещается в текстовом или графическом формате в виде адреса электронной почты. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.8. ФИО должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде фамилии, имени и отчества ответственных сотрудников. Информация размещается для сотрудников центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после определения ответственных сотрудников. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 3

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
4.9. Номера телефонов должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде кода страны, кода города, номеров телефонов. Информация размещается для сотрудников центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после определения ответственных сотрудников. Поддерживается в актуальном состоянии
4.10. График работы ОГВ с юридическими и физическими лицами в связи с исполнением ГФ (предоставлением ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде графика работы. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения графика. Поддерживается в актуальном состоянии
5. Сведения об административном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
5.1. Описание порядка обжалования с указанием субординации и необходимых контактных данных	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка обжалования, включающего сведения о подчиненности государственных органов и адресов местонахождений	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.2. Описание порядка приема жалоб	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка приема жалоб	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.3. Описание порядка рассмотрения жалоб	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка рассмотрения жалоб	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.4. Тексты нормативных правовых актов, регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате, графическом формате и формате электронного документа	Не позднее одних суток после вступления в силу соответствующего акта. Поддерживается в актуальном состоянии
5.5. Бланк жалобы	Информация размещается в формате электронного документа в виде текста жалобы таким образом, чтобы при выводе его на устройство печати оно было тождественно бланкам, изготовленным типографским способом	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 3

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
5.6. Инструкция по составлению жалобы, проиллюстрированная образцом по заполнению	Информация размещается в текстовом формате и в формате электронного документа в виде подробной инструкции по составлению жалобы и образцов заполнения	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.7. Обзор практики рассмотрения административных жалоб по вопросам исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующего доклада (отчета)	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным
6. Сведения о судебном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
6.1. Описание порядка обжалования	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка обжалования	Поддерживается в актуальном состоянии
6.2. Тексты нормативных правовых актов (м.б. выдержки), регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом и графическом форматах и формате электронного документа	Не позднее одних суток после вступления в силу соответствующего акта. Поддерживается в актуальном состоянии
6.3. Контактные данные судов по месту нахождения ОГВ (адрес местонахождения, почтовый адрес, номера телефонов, график приема заявлений граждан/организаций)	Информация размещается в текстовом формате в виде адреса местонахождения, почтового адреса, номеров телефонов, графика приема граждан/организаций	Поддерживается в актуальном состоянии
7. Статистическая информация об обращениях по поводу исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
7.1. Сведения о числе обращений в ОГВ за осуществлением разрешительно властных действий	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующих докладов, отчетов, обзоров и т.п.	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным
7.2. Сведения о числе обращений в ОГВ с запросами о предоставлении информации, касающейся исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующих докладов, отчетов, обзоров и т.п.	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным

Окончание табл. 3

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
7.3. Сведения о числе обращений в ОГВ с жалобами на действия (бездействия), решения ОГВ, его должностных лиц в рамках исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующих докладов, отчетов, обзоров и т.п.	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным
7.4. Сведения о результатах рассмотрения обращений в ОГВ	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующего доклада (отчета)	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным

Категории сервисов
Наличие интерактивной карты Российской Федерации/субъекта Российской Федерации (перечень административно-территориальных образований) с возможностью выбора пользователем соответствующего (адресу пользователя) территориального подразделения ОГВ
Возможность сохранения на технических средствах пользователей информации о точке предоставления услуги, содержащей карту проезда с указанием ближайших остановок общественного транспорта, времени работы, номеров кабинетов, телефонов и возможности ее последующего вывода на печатное устройство
Текст АР состоит из гиперссылок-названий глав и параграфов
Возможность сохранить формы обращения за исполнением ГФ (предоставлением ГУ) или АП на технические средства пользователей в формате, позволяющем пользователю самостоятельно ее заполнить и вывести на печатное устройство
Возможность заполнить форму обращения он-лайн и распечатать ее
Автозаполнение граф (отсутствие необходимости повторного ввода данных пользователя при заполнении ячеек одинакового содержания)
Наличие подсказок при вводе информации
Наличие вариантов ответа при вводе информации
Наличие нормативно-определенных вариантов ответов
Наличие дистрибутивов программ (бесплатного программного обеспечения) для работы с формами обращений
Возможность загрузить бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, на технические средства пользователей
Возможность заполнить и распечатать бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, он-лайн
Наличие функции контекстного поиска по сайту
Наличие функции контекстного поиска по разделам сайта, посвященным исполнению ГФ (предоставлению ГУ)
Наличие функции расширенного поиска по четырем и более параметрам
Возможности сортировки поисковых ответов по различным критериям

Окончание табл.

Категории сервисов
Наличие классификации ГФ (ГУ) по признакам «физические лица», «юридические лица»
Наличие рубрики вопрос-ответ
Возможность добровольной регистрации пользователя на сайте для избежания повторного ввода данных пользователя при последующих обращениях пользователя за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)
Возможность отслеживания обновляемости информации на сайте
Проверка «допустимости значений» при заполнении формы обращения он-лайн
Визуализация этапов обжалования (графическая и т.п.)
Возможность отправить заполненные формы документов для исполнения ГФ (предоставления ГУ) или АП с использованием сети Интернет для предварительного изучения их приемлемости
Возможность предварительной записи на прием в ОГВ, исполняющий ГФ (предоставляющий ГУ) по телефону
Возможность предварительной записи на прием в ОГВ, исполняющий ГФ (предоставляющий ГУ) на сайте ОГВ с возможностью выбора даты и времени приема, подходящего пользователю
Возможность отслеживания этапов прохождения рассмотрения обращений на сайте ОГВ
Возможность отслеживания этапов прохождения рассмотрения обращений уведомлением на адрес электронной почты пользователя
Возможность отслеживания этапов прохождения рассмотрения обращений уведомлением на мобильный телефон пользователя
Возможность подачи документов в ОГВ, удостоверенных электронно-цифровой подписью

Примечания: 1. Предусмотренные настоящим перечнем нормативные правовые и иные акты, в том числе акты о внесении изменений и дополнений в акты и о признании утратившими силу актов, размещаются на официальных сайтах с указанием их вида, наименования принявшего акт органа власти, названия акта, даты принятия (подписания) акта, номера акта, даты вступления в силу акта, а также сведений об официальном опубликовании акта и его государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Иные документы размещаются на официальных сайтах с указанием их вида, даты и других обязательных реквизитов.

3. В случае, если в информации, подлежащей размещению на официальном сайте в форме текста, присутствуют графические элементы (графики, диаграммы, схемы, карты, рисунки, фотографии и т.п.), такие элементы размещаются в форме графического изображения. При этом не должна нарушаться целостность информации.

Таблица 4. Перечень категорий информации, форм и сроков ее размещения, а также сервисов, рекомендованных к опубликованию на официальных сайтах МФЦ

Категории информации	**Форма размещения**	**Сроки размещения**
1. Общие сведения об исполнении ГФ (предоставлении ГУ) в МФЦ		
1.1. Наименование ГФ (ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде полного наименования ГФ (ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 4

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
1.2. Перечень ОГВ, участвующих в исполнении ГФ (предоставлении ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде списка органов государственной власти, исполняющих ГФ (предоставляющих ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
1.3. Текст нормативного правового акта, которым утвержден АР исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом и графическом форматах и формате электронного документа	Не позднее одних суток после принятия соответствующего нормативного правового акта. Поддерживается в актуальном состоянии
1.4. Краткое описание ГФ (ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде описания ГФ (ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2. Описание порядка исполнения ГФ (предоставления ГУ) в МФЦ		
2.1. Перечень АП исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде списка АП исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.2. Сроки исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием сроков исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.3. Условия исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием условий исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.4. Критерии отказа исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием оснований отказа исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.5. Описание результата исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Информация размещается в текстовом формате с указанием результата исполнения ГФ (предоставления ГУ) и АП	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
2.6. Блок-схемы АП	Информация размещается в графическом формате и формате электронного документа	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
3. Описание порядка обращения в МФЦ за исполнением ГФ (предоставлением ГУ) (за АП)		
3.1. Формы заявлений для обращения за АП	Информация размещается в формате электронного документа в виде текста заявления таким образом, чтобы при выводе его на устройство печати оно было тождественно бланкам, изготовленным типографским способом	Не позднее одних суток после утверждения административного регламента. Поддерживается в актуальном состоянии
3.2. Инструкции по заполнению форм заявлений с образцами заполнения	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде подробных инструкций по заполнению формы заявления и образцов заполнения	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
3.3. Перечень необходимых документов для обращения за АП с указанием предъявляемых к документам требований	Информация размещается в текстовом формате в виде списка наименований необходимых документов для обращения за АП с указанием предъявляемых к документам требований	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
3.4. Бланки квитанций об оплате государственной пошлины и иных необходимых платежей	Информация размещается в формате электронного документа в виде квитанции для оплаты государственной пошлины и иных необходимых платежей с указанием всех необходимых банковских реквизитов получателя платежа таким образом, чтобы при выводе ее на устройство печати квитанция была тождественна бланкам, изготовленным типографским способом	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4. Контактная информация МФЦ		
4.1. Адрес местонахождения	Информация размещается в текстовом формате в виде индекса, названия города, улицы, номера дома/строения, помещения. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.2. Почтовый адрес	Информация размещается в текстовом формате в виде индекса, названия города, улицы, номера дома/строения, помещения либо номера абонентского ящика. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 4

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
4.3. Графическая схема проезда	Информация размещается в графическом формате в виде изображения прилегающей территории с надписями соответствующих улиц, проспектов и т.п. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.4. Инструкция по проезду на общественном транспорте	Информация размещается в текстовом формате в виде рекомендации. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.5. Номера телефонов для справок	Информация размещается в текстовом формате в виде кода страны, кода города, номеров телефонов. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.6. Номера факса	Информация размещается в текстовом формате в виде кода страны, кода города, номеров факсов. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.7. Адрес электронной почты	Информация размещается в текстовом или графическом формате в виде адреса электронной почты. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
4.8. ФИО должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде фамилии, имени и отчества ответственных сотрудников. Информация размещается для сотрудников центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после определения ответственных сотрудников. Поддерживается в актуальном состоянии

Продолжение табл. 4

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
4.9. Номера телефонов должностных лиц ОГВ, ответственных за исполнение ГФ (предоставление ГУ)	Информация размещается в текстовом формате в виде кода страны, кода города, номеров телефонов. Информация размещается для сотрудников центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после определения ответственных сотрудников. Поддерживается в актуальном состоянии
4.10. График работы МФЦ	Информация размещается в текстовом формате в виде графика работы. Информация размещается для центрального аппарата, его территориальных органов и структурных подразделений, участвующих в исполнении ГУ (предоставлении ГФ)	Не позднее одних суток после утверждения графика. Поддерживается в актуальном состоянии
5. Сведения об административном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
5.1. Описание порядка обжалования с указанием субординации и необходимых контактных данных	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка обжалования, включающего сведения о подчиненности государственных органов и адресов местонахождений	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.2. Описание порядка приема жалоб	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка приема жалоб	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.3. Описание порядка рассмотрения жалоб	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка рассмотрения жалоб	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.4. Тексты нормативных правовых актов, регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом и графическом форматах и формате электронного документа	Не позднее одних суток после вступления в силу соответствующего акта. Поддерживается в актуальном состоянии
5.5. Бланк жалобы	Информация размещается в формате электронного документа в виде текста жалобы таким образом, чтобы при выводе его на устройство печати оно было тождественно бланкам, изготовленным типографским способом	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии

Окончание табл. 4

Категории информации	Форма размещения	Сроки размещения
5.6. Инструкция по составлению жалобы, проиллюстрированная образцом по заполнению	Информация размещается в текстовом формате и в формате электронного документа в виде подробной инструкции по составлению жалобы и образцов заполнения	Не позднее одних суток после утверждения АР. Поддерживается в актуальном состоянии
5.7. Обзор практики рассмотрения административных жалоб по вопросам исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующего доклада (отчета)	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным
6. Сведения о судебном порядке обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
6.1. Описание порядка обжалования	Информация размещается в текстовом формате в виде описания порядка обжалования	Поддерживается в актуальном состоянии
6.2. Тексты нормативных правовых актов (м.б. выдержки), регулирующих порядок обжалования действий (бездействия), решений ОГВ, его должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения ГФ (предоставления ГУ)	Информация размещается в текстовом и графическом форматах и формате электронного документа	Не позднее одних суток после вступления в силу соответствующего акта. Поддерживается в актуальном состоянии
6.3. Контактные данные судов по месту нахождения ОГВ (адрес местонахождения, почтовый адрес, номера телефонов, график приема заявлений граждан/организаций)	Информация размещается в текстовом формате в виде адреса местонахождения, почтового адреса, номеров телефонов, графика приема граждан/организаций	Поддерживается в актуальном состоянии
7. Статистическая информация об обращениях по поводу исполнения ГФ (предоставления ГУ)		
7.1. Сведения о количестве обращений в МФЦ за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующих докладов, отчетов, обзоров и т.п.	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным
7.2. Сведения о результатах рассмотрения обращений в МФЦ	Информация размещается в текстовом формате и формате электронного документа в виде соответствующего доклада (отчета)	Ежемесячно, в течение первых пяти дней месяца, следующего за отчетным

Категории сервисов
Наличие интерактивной карты Российской Федерации/субъекта Российской Федерации (перечень административно-территориальных образований) с возможностью выбора пользователем соответствующего (адресу пользователя) территориального подразделения ОГВ
Возможность сохранения на технических средствах пользователей информации о точке предоставления услуги, содержащей карту проезда с указанием ближайших остановок общественного транспорта, времени работы, номеров кабинетов, телефонов и возможности ее последующего вывода на печатное устройство
Текст административного регламента состоит из гиперссылок-названий глав и параграфов
Возможность сохранить формы обращения за исполнением ГФ (предоставлением ГУ) или АП на технические средства пользователей в формате, позволяющем пользователю самостоятельно ее заполнить и вывести на печатное устройство
Возможность заполнить форму обращения он-лайн и распечатать ее
Автозаполнение граф (отсутствие необходимости повторного ввода данных пользователя при заполнении ячеек одинакового содержания)
Наличие подсказок при вводе информации
Наличие вариантов ответа при вводе информации
Наличие нормативно определенных вариантов ответов
Наличие дистрибутивов программ (бесплатного программного обеспечения) для работы с формами обращений
Возможность загрузить бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, на технические средства пользователей
Возможность заполнить и распечатать бланк квитанции об оплате государственной пошлины и других необходимых платежей, содержащих все необходимые банковские реквизиты получателя платежа, он-лайн
Наличие функции контекстного поиска по сайту
Наличие функции контекстного поиска по разделам сайта, посвященным исполнению ГФ (предоставлению ГУ)
Наличие функции расширенного поиска по четырем и более параметрам
Возможности сортировки поисковых ответов по различным критериям
Наличие классификации ГФ (ГУ) по признакам «физические лица», «юридические лица»
Наличие рубрики «вопрос-ответ»
Возможность добровольной регистрации пользователя на сайте для избежания повторного ввода данных пользователя при последующих обращениях пользователя за исполнением ГФ (предоставлением ГУ)
Возможность отслеживания обновляемости информации на сайте
Проверка «допустимости значений» при заполнении формы обращения он-лайн
Визуализация этапов обжалования (графическая и т.п.)

Примечания: 1. Предусмотренные настоящим перечнем нормативные правовые и иные акты, в том числе акты о внесении изменений и дополнений в акты и о признании утратившими силу актов, размещаются на официальных сайтах с указанием их вида, наименования принявшего акт органа власти, названия акта, даты принятия (подписания) акта, номера акта, даты вступления в силу акта, а также сведений об официальном опубликовании акта и его государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Иные документы размещаются на официальных сайтах с указанием их вида, даты и других обязательных реквизитов.

3. В случае, если в информации, подлежащей размещению на официальном сайте в форме текста, присутствуют графические элементы (графики, диаграммы, схемы, карты, рисунки, фотографии и т.п.), такие элементы размещаются в виде графического изображения. При этом не должна нарушаться целостность информации.

Приложение 3
Перечень официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и административных регламентов, принятых и действующих в федеральных органах исполнительной власти по состоянию на 20 августа 2008 г., подвергнутых экспертному анализу в процессе проведения мониторинга

Таблица 5. Перечень официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти и административных регламентов, принятых и действующих в федеральных органах исполнительной власти по состоянию на 20 августа 2008 г.

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
1. МВД России	http://www.mvd.ru	4
Приказ МВД России от 31.08.2007 г. № 769 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации проведения государственной дактилоскопической регистрации» Приказ МВД России от 21.03.2007 г. № 281 «Об утверждении административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения, в соответствии с законодательством Российской Федерации, государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких» Приказ МВД России от 11.01.2007 г. № 142 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции по организации специальных и воинских перевозок в пределах Российской Федерации в интересах органов внутренних дел и внутренних войск, а также на основании решений Правительства Российской Федерации и межведомственных соглашений — в интересах соответствующих федеральных органов исполнительной власти» Приказ МВД России от 3.11.2006 г. № 879/746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации»		
2. ФМС России	http://www.fms.gov.ru	13
Приказ МВД России от 28.12.2006 г. № 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» Приказ ФМС России от 6.06.2008 г. № 142 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства» Приказ ФМС России от 19.03.2008 г. № 64 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» Приказ ФМС России от 29.02.2008 г. № 40 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации» Приказ ФМС России от 29.02.2008 г. № 41 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ ФМС России от 11.01.2008 г. № 1/4/1/2 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» Приказ ФМС России от 20.12.2007 г. № 465 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по предоставлению статуса вынужденного переселенца, продлению срока его действия, утрате и лишению статуса вынужденного переселенца, а также по учету вынужденных переселенцев» Приказ ФМС России от 5.12.2007 г. № 452 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах» Приказ ФМС России от 5.12.2007 г. № 451 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» Приказ ФМС России от 8.11.2007 г. № 430 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» Приказ ФМС России от 29.10.2007 г. № 422 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы» Приказ ФМС России от 17.10.2007 г. № 269 «Об утверждении административного регламента Федеральной миграционной службы исполнения государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 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»		
3. МЧС России	http://www.mchs.gov.ru	2
Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 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 исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности» Приказ МЧС России от 29.06.2006 г. № 386 «Об утверждении административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по организации информирования населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты, а также пропаганде в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
4. МИД России	http://www.mid.ru	5
Приказ МИД России от 10.06.2008 г. № 7203 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по оформлению приглашений, а также принятию решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» Приказ МИД России от 26.05.2008 г. № 6093 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по консульской легализации документов» Приказ МИД России от 20.05.2008 г. № 5853 «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственных информационно-консультационных услуг» Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и аннулированию виз иностранных граждан и лиц без гражданства» Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399 «Об утверждении административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по даче разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц»		
5. Россотрудничество	Нет сайта	Нет
6. Минобороны России	http://www.mid.ru	Нет
7. ФСВТС России	http://www.fsvts.gov.ru/	2
Приказ Минобороны России от 23.11.2007 г. № 485 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по военно-техническому сотрудничеству государственной функции по принятию решения о выдаче в установленном порядке субъектам военно-технического сотрудничества лицензий на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее продукции военного назначения» Приказ Минобороны России от 16.11.2007 г. № 470 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по военно-техническому сотрудничеству государственной функции по принятию решений о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из нее продукции военного назначения в порядке, установленном Президентом Российской Федерации»		
8. Рособоронзаказ	www.fsoz.gov.ru	1
Приказ Минобороны России от 29.01.2007 г. № 43 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по ведению в установленном порядке реестра заключенных государственных контрактов (договоров) по государственному оборонному заказу»		
9. ФСТЭК России	http://www.fstec.ru	6
Приказ ФСТЭК России от 4.04.2008 г. № 78 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по осуществлению (в пределах своей компетенции) контроля за экспортом и (или) импортом товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования» Приказ ФСТЭК России от 4.04.2008 г. № 79 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по выдаче заключений о применении мер нетарифного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности» Приказ ФСТЭК России от 4.04.2008 г. № 77 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по государственной аккредитации организаций, создавших внутрифирменные программы экспортного контроля»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ ФСТЭК России от 4.12.2007 г. № 276 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по информированию российских участников внешнеэкономической деятельности о целях, процедурах и правилах осуществления экспортного контроля» Приказ ФСТЭК России от 28.08.2007 г. № 182 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации» Приказ ФСТЭК России от 28.08.2007 г. № 181 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по технической защите конфиденциальной информации»		
10. Спецстрой России	http://www.spetsstroy.ru	Нет
11. Минюст России	http://www.minjust.ru/	Нет
12. ФСИН России	http://www.fsin.su	1
Приказ Минюста России от 26.12.2006 г. № 383 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей»		
13. ФССП России	http://www.fssprus.ru	2
Приказ Минюста России от 21.09.2007 г. № 192 «Об утверждении административного регламента по исполнению государственной функции организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации)» Приказ Минюста России от 27.12.2006 г. № 384 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации установленного порядка деятельности судов»		
14. ГФС России	http://www.gfs.ru	Нет
15. СВР России	http://www.svr.gov.ru	Нет
16. ФСБ России	http://www.fsb.ru	Нет
17. ФСКН России	http://www.gnk.gov.ru	Нет
18. ФСО России	http://www.fso.gov.ru/	Нет
19. ГУСП	http://www.gusp.gov.ru	Нет
20. Управление делами Президента РФ	http://www.udprf.ru	Нет
21. Минздравсоцразвития России	http://www.minzdravsoc.ru/	Нет
22. Роспотребнадзор	http://www.rospotrebnadzor.ru/	6
Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 655 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, деятельности в области использования источников ионизирующего излучения»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 656 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по информированию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения» Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 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» Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 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 за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 893 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека исполнения государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» Приказ Минздравсоцразвития России от 3.11.2006 г. № 879/746 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации»		
23. Росздравнадзор	http://www.roszdravnadzor.ru	15
Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 488 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение новых медицинских технологий» Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 487 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 897 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию фармацевтической деятельности» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 907 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по регистрации предельных отпускных цен на лекарственные средства» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 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»		

Продолжение табл. 5

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 895 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 905 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 901 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 900 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 899 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 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» Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 906 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности организаций, осуществляющих производство, оборот и использование изделий медицинского назначения» Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 736 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по государственной регистрации лекарственных средств» Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 735 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по регистрации изделий медицинского назначения» Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 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»		
24. Роструд	http://www.rostrud.info/	12
Приказ Минздравсоцразвития России от 16.06.2008 г. № 281н «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по содействию самозанятости безработных граждан»		

Продолжение табл. 5

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Минздравсоцразвития России от 15.05.2008 г. № 230н «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной службой по труду и занятости государственной услуги по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, коллективных трудовых споров в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также коллективных трудовых споров, возникающих в случаях, когда в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка не может быть проведена»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 18.01.2008 г. № 18н «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости исполнения государственной функции по надзору за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 11.01.2008 г. № 1/4/1/2 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 27.11.2007 г. № 726 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по психологической поддержке безработных граждан»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 1.11.2007 г. № 680 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 28.06.2007 г. № 449 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 13.06.2007 г. № 415 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 7.06.2007 г. № 401 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по организации проведения оплачиваемых общественных работ»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 7.06.2007 г. № 400 «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 30.11.2006 г. № 819 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными»		
Приказ Минздравсоцразвития России от 3.07.2006 г. № 513 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по труду и занятости по предоставлению государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
25. ФМБА России	http://www.fmbaros.ru	4
Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809 «Об утверждении административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях» Приказ Минздравсоцразвития России от 26.12.2007 г. № 803 «Об утверждении административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по осуществлению контроля и надзора в сфере медицинского обеспечения и санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности при проведении водолазных и кессонных работ» Приказ Минздравсоцразвития России от 29.11.2007 г. № 733 «Об утверждении административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации проведения медико-социальной экспертизы, по организации деятельности по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы» Приказ Минздравсоцразвития России от 29.12.2006 г. № 886 «Об утверждении административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по подготовке предложений о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях»		
26. Минкультуры России	http://www.mkmk.ru	Нет
27. Росохранкультура	Нет сайта	3
Приказ Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции “Аттестация экспертов по культурным ценностям”» Приказ Россвязьохранкультуры от 26.10.2007 г. № 329 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по выдаче разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации» Приказ Россвязьохранкультуры от 26.12.2007 г. № 469 «Об утверждении административного регламента по исполнению Россвязьохранкультурой государственной функции “Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организация и обеспечение оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах”»		
28. Росархив	http://www.rusarchives.ru	5
Приказ Минкультуры России от 23.11.2007 г. № 1322 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральным архивным агентством государственной услуги “Согласование положений о центральных экспертных комиссиях, центральных архивах и иных нормативных правовых актов по архивному делу федеральных органов государственной власти и подведомственных им органов и организаций, а также инструкций по делопроизводству федеральных органов государственной власти”» Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1296 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным архивным агентством государственной функции по ведению Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации» Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1295 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным архивным агентством государственной услуги по организации исполнения поступивших из-за рубежа запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1294 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным архивным агентством государственной услуги по согласованию Перечней документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел» Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1297 «Об утверждении административного регламента по предоставлению Федеральным архивным агентством государственной услуги “Организация исполнения запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство”»		
29. Минобрнауки России	http://www.mon.gov.ru	2
Приказ Минобрнауки России от 19.06.2007 г. № 177 «Об утверждении административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции “Организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок”» Приказ Минобрнауки России от 11.01.2007 г. № 5 «Об утверждении административного регламента Министерства образования и науки Российской Федерации по исполнению государственной функции “Самостоятельно принимает нормативные правовые акты, утверждающие ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию”»		
30. Роспатент	http://www.rupto.ru	2
Приказ Минобрнауки России от 13.12.2006 г. № 313 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам по исполнению государственной функции по осуществлению контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета» Приказ Минобрнауки России от 12.12.2007 г. № 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»		
31. Рособрнадзор	http://www.obrnadzor.gov.ru	3
Приказ Минобрнауки России от 8.05.2007 г. № 136 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по присвоению, лишению, восстановлению ученых званий по кафедре» Приказ Минобрнауки России от 8.12.2006 г. № 307 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по исполнению государственной функции по признанию документов об ученых званиях по кафедре, полученных за рубежом» Приказ Минобрнауки России от 8.12.2006 г. № 306 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по исполнению государственной функции по признанию документов об ученых степенях и ученых званиях по специальности, полученных за рубежом»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
32. Роснаука	http://www.fasi.gov.ru	1
Приказ Минобрнауки России от 12.09.2007 г. № 252 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством по науке и инновациям государственной функции по ведению реестра отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ»		
33. Рособразование	http://www.ed.gov.ru	Нет
34. Минприроды России	http://www.mnr.gov.ru	Нет
35. Росгидромет	http://www.meteorf.ru	1
Приказ Росгидромета от 14.12.2007 г. № 400 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции по лицензированию выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления»		
36. Росприроднадзор	http://control.mnr.gov.ru	2
Приказ Минприроды России (Министерство природных ресурсов и экологии РФ) от 27.02.2008 г. № 47 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче разрешения на вывоз из Российской Федерации и ввоз на ее территорию видов животных и растений, их частей или полученной из них продукции, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3.03.1973 г., кроме осетровых видов рыб» Приказ Минприроды России (Министерство природных ресурсов и экологии РФ) от 30.10.2007 г. № 279 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче разрешения на содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации»		
37. Ростехнадзор	http://www.gosnadzor.ru/	6
Приказ Ростехнадзора от 29.02.2008 г. № 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» Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности» Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 г. № 848 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов» Приказ Ростехнадзора от 19.10.2007 г. № 705 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по производству маркшейдерских работ» Приказ Ростехнадзора от 20.09.2007 г. № 643 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по установлению лимитов на размещение отходов»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 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»		
38. Росводресурсы	http://www.voda.mnr.gov.ru	Нет
39. Роснедра	http://www.rosnedra.com	1
Приказ Минприроды России (Министерство природных ресурсов и экологии РФ) от 8.10.2007 г. № 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»		
40. Минпромторг России	http://www.minprom.gov.ru/	1
Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247 «Об утверждении административного регламента Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по исполнению государственной функции осуществления проведения расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовки и представления в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер»		
41. Ростехрегулирование	http://www.gost.ru	1
Приказ Минпромэнерго России от 25.12.2007 г. № 570 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по ведению единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации»		
42. Минрегион России	http://www.minregio№.ru	Нет
43. Минкомсвязь России	http://www.minsvyaz.ru	Нет
45. Россвязькомнадзор	www.rsoc.ru	5
Приказ Мининформсвязи России от 15.12.2006 г. № 167 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по ведению реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования» Приказ Мининформсвязи России от 15.12.2006 г. № 168 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории» Приказ Мининформсвязи России от 15.12.2006 г. № 169 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения» Приказ Мининформсвязи России от 29.09.2006 г. № 127 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере связи по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение франкировальных машин» Приказ Мининформсвязи России от 25.05.2006 г. № 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»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
46. Росинформтехнологии	http://minsvyaz.ru/departments/rosinformtechnologii/	Нет
46. Роспечать	http://www.fapmc.ru	Нет
47. Россвязь	http://minsvyaz.ru/departments/rossvyaz/	2
Приказ Мининформсвязи России от 3.12.2007 г. № 142 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по рассмотрению заявлений и принятию решений о выделении ресурса нумерации» Приказ Мининформсвязи России от 13.03.2007 г. № 31 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства связи по исполнению государственной функции по ведению реестра деклараций о соответствии средств связи, реестра сертификатов соответствия системы сертификации в области связи и предоставлению государственной услуги по регистрации деклараций о соответствии средств связи»		
48. Минсельхоз России	http://www.mcx.ru	Нет
49. Россельхознадзор	http://fsvps.ru	1
Приказ Минсельхоза России от 9.01.2008 г. № 1 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по выдаче разрешений на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств, кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции»		
50. Рослесхоз	http://www.rosleshoz.gov.ru	1
Приказ Минприроды России (Министерство природных ресурсов и экологии РФ) от 31.10.2007 г. № 282 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра»		
51. Минспорттуризм России	http://www.minstm.gov.ru	Нет
52. Росмолодежь	Нет сайта	Нет
53. Ростуризм	http://www.russiatourism.ru	1
Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по туризму по предоставлению государственной услуги по информированию в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания»		
54. Росспорт	www.rossport.ru	Нет
55. Минтранс России	http://www.mintrans.ru	1
Приказ Минтранса России от 31.01.2008 г. № 18 «Об утверждении административного регламента Министерства транспорта Российской Федерации по исполнению государственной функции по обобщению практики применения законодательства Российской Федерации в сфере транспортного комплекса, геодезии и картографии»		
56. Росаэронавигация	http://www.fana.ru	5
Приказ Федеральной аэронавигационной службы от 27.09.2007 г. № 97 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной аэронавигационной службой государственной функции по осуществлению нормативно-правового регулирования в сфере использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Федеральной аэронавигационной службы от 12.09.2007 г. № 92 «Об утверждении административного регламента Федеральной аэронавигационной службы по исполнению государственной функции по присвоению рейсам воздушных судов, осуществляющих перевозку высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств, статуса литерных рейсов, определенного Федеральной службой охраны Российской Федерации» Приказ Федеральной аэронавигационной службы от 23.08.2007 г. № 85 «Об утверждении административного регламента Федеральной аэронавигационной службы по исполнению государственной функции по обязательной сертификации объектов Единой системы организации воздушного движения» Приказ Федеральной аэронавигационной службы от 14.12.2006 г. № 98 «Об утверждении административного регламента Федеральной аэронавигационной службы по оказанию государственных услуг по авиационно-космическому поиску и спасанию в Российской Федерации» Приказ Федеральной аэронавигационной службы от 14.12.2006 г. № 100 «Об утверждении административного регламента Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации»		
57. Ространснадзор	http://www.rostransnadzor.gov.ru	5
Приказ Минтранса России от 14.11.2007 г. № 162 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом» Приказ Минтранса России от 12.07.2007 г. № 93 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию перевозок железнодорожным транспортом грузобагажа» Приказ Минтранса России от 12.07.2007 г. № 95 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию перевозок железнодорожным транспортом грузов» Приказ Минтранса России от 12.07.2007 г. № 94 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию транспортировки грузов (перемещения грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на железнодорожные выставочные пути» Приказ Минтранса России от 18.12.2006 г. № 153 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)»		
58. Росавиация	http://www.favt.ru	Нет
59. Росавтодор	http://www.rosavtodor.ru	2
Приказ Минтранса России от 31.07.2007 г. № 106 «Об утверждении административного регламента Федерального дорожного агентства по исполнению государственной функции по введению периодов временного ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения с целью обеспечения безопасности дорожного движения» Приказ Минтранса России от 31.07.2007 г. № 107 «Об утверждении административного регламента Федерального дорожного агентства по предоставлению государственной услуги по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения»		

Продолжение табл. 5

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
60. Росжелдор	http://www.roszeldor.ru/	10
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 172 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по составлению перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполняемых ими операций на основании заявок владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 169 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по принятию решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, которым принадлежат указанные железнодорожные пути»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 171 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по рассмотрению обращений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и владельцев железнодорожных путей необщего пользования по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах работы железнодорожных путей необщего пользования и железнодорожных станций примыкания и выдаче заключений по ним»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 174 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по установлению сроков ввода в действие графика движения пассажирских поездов на железнодорожном транспорте»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 175 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по принятию решений о временном прекращении погрузки и перевозки грузов и грузобагажа в определенных железнодорожных направлениях вследствие сложившихся у перевозчика или при использовании инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования обстоятельств, препятствующих осуществлению перевозок, с немедленным извещением об этом в установленном порядке Министерства транспорта Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, соответствующих перевозчиков и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 173 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по установлению сроков действия прекращения или ограничения погрузки и перевозки грузов и грузобагажа, вызванного обстоятельствами непреодолимой силы, военными действиями, блокадой, эпидемией или иными не зависящими от перевозчика и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования обстоятельствами, препятствующими осуществлению перевозок, и уведомлению об этом перевозчиков и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 178 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по осуществлению пономерного учета железнодорожного подвижного состава и контейнеров»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 170 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по организации в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленной сфере деятельности работы по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте»		
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 176 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по принятию решений о примыкании к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ Минтранса России от 27.12.2006 г. № 177 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства железнодорожного транспорта по исполнению государственной функции по принятию решений об открытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования»		
61. Росморречфлот	http://www.morflot.ru	1
Приказ Минтранса России от 11.01.2008 г. № 1/4/1/2 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»		
62. Минфин России	http://www.minfin.ru	Нет
63. ФНС России	http://www.nalog.ru	4
Приказ Минфина России от 4.05.2008 г. № 50н «Об утверждении административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по выдаче федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории Российской Федерации» Приказ Минфина России от 18.01.2008 г. № 9н «Об утверждении административного регламента Федеральной налоговой службы по исполнению государственной функции по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения» Приказ Минфина России от 25.10.2007 г. № 93н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей» Приказ Минфина России от 25.10.2007 г. № 94н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по ведению в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией»		
64. Росстрахнадзор	http://www.fssn.ru	Нет
65. Росфиннадзор	http://www.rosfinnadzor.ru/	2
Приказ Минфина России от 6.11.2007 г. № 98н «Об утверждении административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля» Приказ Минфина России от 4.09.2007 г. № 75н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности»		

Продолжение табл. 5

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
66. Казначейство России	http://www.roskazna.ru/	2
Приказ Минфина России от 18.09.2007 г. № 81н «Об утверждении административного регламента Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению Сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета» Приказ Минфина России от 28.05.2007 г. № 47н «Об утверждении административного регламента Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов»		
67. Минэкономразвития России	www.economy.gov.ru	Нет
68. Росстат	http://www.gks.ru	1
Приказ Росстата от 18.03.2008 г. № 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”»		
69. Росрегистрация	www.rosregistr.ru	8
Приказ Минюста России от 5.02.2008 г. № 20 «Об утверждении административного регламента исполнения территориальными органами Федеральной регистрационной службы государственной функции по ведению реестра адвокатов субъекта Российской Федерации и выдаче адвокатам удостоверений» Приказ Минюста России от 16.07.2007 г. № 149 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности» Приказ Минюста России от 25.12.2006 г. № 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» Приказ Минюста России от 19.12.2006 г. № 372 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по принятию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат, иных юридических лиц» Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 362 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по предоставлению в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях» Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 361 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по принятию в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, решения о государственной регистрации религиозных организаций и регистрации представительств иностранных религиозных организаций» Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 363 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу» Приказ Минюста России от 14.09.2006 г. № 293 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
70. Роскартография	www.roskart.gov.ru	1
Приказ Минтранса России от 28.09.2007 г. № 137 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства геодезии и картографии по предоставлению государственной услуги по обеспечению заинтересованных лиц государственными топографическими картами и планами в графической, цифровой, фотографической и иных формах»		
71. Росрезерв	http://www.rosreserv.ru	Нет
72. Роснедвижимость	http://www.kadastr.ru	6
Приказ Минюста России от 27.12.2007 г. № 254 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю» Приказ Минэкономразвития России от 12.07.2007 г. № 235 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции “Ведение государственного земельного кадастра”» Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2007 г. № 215 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции “Организация проведения государственной кадастровой оценки земель”» Приказ Минэкономразвития России от 26.06.2007 г. № 212 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции “Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок”» Приказ Минэкономразвития России от 14.11.2006 г. № 376 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по предоставлению государственной услуги “Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства”» Приказ Минэкономразвития России от 13.07.2006 г. № 186 «Об утверждении административного регламента предоставления Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной услуги “Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра”»		
73. Росимущество	http://www.rosim.ru	Нет
74. РосОЭЗ	http://www.rosoez.ru/	6
Приказ Минэкономразвития России от 20.12.2007 г. № 447 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по исполнению государственной функции «Ведение банка данных земельных участков, отведенных для создания особых экономических зон» Приказ Минэкономразвития России от 16.11.2007 г. № 396 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по предоставлению государственной услуги “Принятие решения о заключении или отказе в заключении соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности, а также об изменении условий соглашения. Подготовка и заключение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности на территории особых экономических зон. Осуществление регистрации юридических лиц в качестве резидентов промышленно-производственных особых экономических зон”» Приказ Минэкономразвития России от 30.10.2007 г. № 368 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами предоставления государственной услуги “Прием от лиц, намеревающихся получить статус резидента особой экономической зоны, заявок на заключение соглашений о ведении технико-внедренческой деятельности и прилагаемых		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
к ним документов, а от резидентов особой экономической зоны — документов об изменении условий соглашений о ведении технико-внедренческой деятельности и направление заявителю уведомления о заключении или об отказе в заключении соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности, а также об изменении или об отказе в изменении условий такого соглашения. Подготовка и заключение с заявителем соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности. Осуществление регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве резидентов технико-внедренческих особых экономических зон”» Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 142 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами предоставления государственной услуги “Выдача выписки из реестра резидентов особой экономической зоны по требованию резидента особой экономической зоны или по запросам заинтересованных лиц”» Приказ Минэкономразвития России от 23.04.2007 г. № 131 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по предоставлению государственной услуги “Организация выдачи разрешений на строительство, а также получение технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и осуществление передачи этих условий и разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию”» Приказ Минэкономразвития России от 23.04.2007 г. № 132 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по исполнению государственной функции “Ведение реестра резидентов особой экономической зоны”»		
75. Минэнерго России	http://minenergo.com	Нет
76. ФАС России	http://www.fas.gov.ru	9
Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 25.12.2007 г. № 447 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 5.12.2007 г. № 415 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля и надзора за действиями субъектов оптового рынка в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности)» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 4.12.2007 г. № 413 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью администратора торговой системы оптового рынка электрической энергии (мощности)» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 14.11.2007 г. № 379 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 31.10.2007 г. № 356 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов»		

Продолжение табл. 5

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 20.09.2007 г. № 294 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по согласованию приобретения акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, получения в собственность или пользование основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 20.09.2007 г. № 293 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по согласованию создания и реорганизации коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 17.01.2007 г. № 5 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» Приказ ФАС России (Федеральной антимонопольной службы) от 17.01.2007 г. № 6 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по ведению реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем тридцать пять процентов»		
77. ФТС России	http://www.customs.ru	7
Приказ ФТС России от 31.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по ведению Реестра таможенных перевозчиков» Приказ ФТС России от 31.10.2007 г. № 1352 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции ведения Реестра владельцев таможенных складов и Реестра владельцев складов временного хранения» Приказ ФТС России от 10.10.2007 г. № 1257 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции ведения Реестра таможенных брокеров (представителей)» Приказ ФТС России от 8.06.2007 г. № 714 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о принятии таможенными органами мер, связанных с приостановлением выпуска товаров, и ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности» Приказ ФТС России от 5.02.2007 г. № 152 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции аннулирования квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению» Приказ ФТС России от 7.12.2006 г. № 1281 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по ведению реестра банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей» Приказ ФТС России от 24.05.2006 г. № 469 «Об утверждении административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов»		

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
78. ФСТ России	http://www.fstrf.ru	4
Приказ ФСТ России от 20.11.2007 г. № 299-к «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по досудебному рассмотрению споров, связанных с установлением и применением цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом “О естественных монополиях”» Приказ ФСТ России от 2.10.2007 г. № 231-э «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса в отношении установленных тарифов и надбавок» Приказ ФСТ России от 27.10.2006 г. № 208 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции Федеральной службы по тарифам по формированию и ведению Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль» Приказ ФСТ России от 27.10.2006 г. № 207 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по тарифам государственной функции по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, и принятию решений, обязательных для исполнения»		
79. Росфинмониторинг	http://www.fedsfm.ru	1
Приказ Росфинмониторинга от 14.12.2007 г. № 318 «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по ведению учета организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы»		
80. ФСФР России	http://www.fcsm.ru	7
Приказ ФСФР России от 13.11.2007 г. № 07-107/пз-н «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции контроля и надзора» Приказ ФСФР России от 20.09.2007 г. № 07-98/пз-н «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по регистрации регламентов специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов и утверждению правил ведения реестра владельцев инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов» Приказ ФСФР России от 20.09.2007 г. № 07-99/пз-н «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по согласованию кодексов профессиональной этики брокеров, управляющих компаний, специализированных депозитариев и негосударственных пенсионных фондов» Приказ ФСФР России от 21.08.2007 г. № 07-90/пз-н «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по лицензированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг» Приказ ФСФР России от 14.08.2007 г. № 07-88/пз-н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по выдаче разрешения на размещение и (или) обращение эмиссионных ценных бумаг российских эмитентов за пределами Российской Федерации»		

Окончание табл. 5

Сокращенное наименование федерального органа исполнительной власти	Адрес официального сайта федерального органа исполнительной власти	Число действующих АР
Приказ ФСФР России от 14.08.2007 г. № 07-89/пз-н «Об утверждении административного регламента ФСФР России исполнения государственной функции по ведению государственного реестра бюро кредитных историй Приказ ФСФР России от 30.01.2007 г. № 07-8/пз-н «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовым рынкам государственной функции по государственной регистрации выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации изменений и/или дополнений в решение о выпуске (дополнительном выпуске) и/или проспект ценных бумаг, государственной регистрации отчета об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг, регистрации проспекта ценных бумаг»		
81. Роскосмос	http://www.federalspace.ru	2
Приказ Роскосмоса от 22.04.2008 г. № 52 «Об утверждении административного регламента Федерального космического агентства по исполнению государственной функции по обеспечению экспертизы проектов создания космической техники» Приказ Роскосмоса от 25.05.2007 г. № 51 «Об утверждении административного регламента Федерального космического агентства по исполнению государственной функции по осуществлению лицензирования космической деятельности»		
82. Росграница	http://www.rosgranitsa.ru/	Нет
83. Рособоронпоставка	Нет сайта	Нет
84. Росрыболовство	http://www.fishcom.ru/	Нет

Примечание: Приведены реквизиты нормативных правовых актов, которыми утверждены АР.

Приложение 4
Перечень субъектов Российской Федерации и административных регламентов, принятых и действующих в этих субъектах Российской Федерации по выбранным для исследования группам государственных услуг, подвергнутых экспертному анализу в процессе проведения мониторинга

Таблица 6. Перечень субъектов РФ и административных регламентов, принятых и действующих в этих субъектах РФ по выбранным для исследования группам государственных услуг, подвергнутых экспертному анализу в процессе проведения мониторинга

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
1. Выдача разрешений на ввод объекта в эксплуатацию	
1.1. Приказ Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 5.12.2007 г. № 76 «Выдача разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства краевого значения»	Краснодарский край
1.2. Приказ от 29.08.2007 г. № 15 «Об административном регламенте предоставления Агентством по градостроению Калининградской области государственной услуги по выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства регионального значения»	Калининградская область

Продолжение табл. 6

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
1.3. Приказ министра строительства Хабаровского края от 4.06.2008 г. № 65 «Административный регламент Министерства строительства хабаровского края по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на ввод объектов в эксплуатацию»	Хабаровский край
1.4. Постановление Администрации Тамбовской области от 13.06.2007 г. № 644	Тамбовская область
2. Выдача разрешений на строительство объектов регионального значения на территории области	
2.1. Приказ от 29.08.2007 г. № 14 «Об административном регламенте предоставления Агентством по градостроению Калининградской области государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов капитального строительства регионального значения»	Калининградская область
2.2. «Административный регламент предоставления Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области государственной услуги по выдаче разрешения на строительство на земельном участке, на который не распространяется действие градостроительного регламента или для которого не устанавливается градостроительный регламент, а также для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства регионального значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков»	Саратовская область
2.3. Приказ начальника Главного управления архитектуры и градостроительства Читинской области «Административный регламент Главного управления архитектуры и градостроительства Читинской области по предоставлению государственной услуги “выдача разрешений на строительство объектов областного значения”»	Читинская область
2.4. Постановление Администрации Тамбовской области от 13.06.2007 г. № 645	Тамбовская область
3. Выплата единовременного социального пособия	
3.1. Приказ начальника Управления от 15.05.2008 г. № 283 «Административный регламент Управления социальной защиты населения Администрации Волгоградской области по предоставлению государственной услуги оказания единовременного социального пособия семьям и одиноко проживающим гражданам Волгоградской области»	Волгоградская область
3.2. Постановление Губернатора Владимирской области от 15.10.2007 г. № 755 «Об утверждении административного регламента исполнения Департаментом социальной защиты населения и Администрации области государственной функции по осуществлению денежной выплаты малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации»	Владимирская область
3.3. Губернатор Челябинской области, Председатель Комиссии по административной реформе Челябинской области «Административный Регламент по Предоставлению государственной услуги “Выплата единовременного социального пособия”» (решение № 01/25)	Челябинская область
3.4. Губернатор Новосибирской области, Распоряжение от 25.04.2007 г. № 130-Р «Об утверждении административного регламента по предоставлению государственной услуги по оказанию государственной социальной помощи на территории Новосибирской области»	Новосибирская область
3.5. Министерство здравоохранения и социального развития Республики Чувашия, Приказ от 21.08.2007 г. № 554	Республика Чувашия

Продолжение табл. 6

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
4. Лицензирование деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов	
4.1. Постановление Администрации Брянской области от 4.02.2008 г. № 88	Брянская область
4.2. Постановление Губернатора Владимирской области от 21.06.2007 г. № 452	Владимирская область
4.3. Приказ Управления потребительского рынка Липецкой области от 16.05.2007 г. № 63	Липецкая область
4.4. Приказ Министерства промышленности и энергетики Саратовской области от 23.04.2007 г. № 118 лд	Саратовская область
4.5. Комитет Ставропольского края по лицензированию отдельных видов деятельности, Приказ от 22.01.2007 г. № 5-о/д	Ставропольский край
4.6. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.12.2007 г. № 620-А	Ямало-Ненецкий АО
5. Лицензирование образовательной деятельности	
5.1. «Административный регламент исполнения Министерством образования и науки Челябинской области государственной функции по предоставлению государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности» (решение 01/31)	Челябинская область
5.2. Приказ Министерства образования и науки Республики Бурятия от 29.02.2008 г. № 209	Республика Бурятия
5.3. Приказ министра образования и науки Республики Татарстан от 4.06.2007 г. № 1200/7	Республика Татарстан
5.4. Постановление Администрации Тульской области от 21.12.2007 г. № 642	Тульская область
6. Лицензирование при предоставлении права пользования недрами и организации проведения конкурсов и аукционов на право пользования участками недр на территории	
6.1. Правительство Астраханской области, Постановление от 18.04.2008 г. № 173-П	Астраханская область
6.2. Администрация Липецкой области, постановление от 10.04.2008 г. № 70 «Лицензирование пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, используемые для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанными с добычей полезных ископаемых, на территории Липецкой области»	Липецкая область
6.3. Распоряжение Министерства экологии и природопользования Московской области от 20.11.2007 г. № 149-РМ «Административный регламент принятия решений о предоставлении права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых»	Московская область
6.4. Управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Пензенской области, Приказ от 28.11.2007 г. № 48/3 (с изменениями, внесенными Приказом Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Пензенской области от 2.04.2008 г. № 17/1) «Лицензирование деятельности по использованию участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые»	Пензенская область
7. Лицензирование розничной продажи алкогольной продукции	
7.1. Постановление Администрации Брянской области от 12.02.2008 г. № 116	Брянская область

Продолжение табл. 6

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
7.2. Постановление Губернатора Владимирской области от 21.06.2007 г. № 452	Владимирская область
7.3. Приказ Департамента экономического развития, промышленности и торговли Костромской области от 1.10.2007 г. № 2	Костромская область
7.4. Приказ Управления потребительского рынка Липецкой области от 16.05.2007 г. № 63	Липецкая область
7.5. Приказ министра торговли и предпринимательства Республики Мордовия от 23.04.2007 г. № 55	Республика Мордовия
7.6. Комитет Ставропольского края по лицензированию отдельных видов деятельности, Приказ от 22.01.2007 г. № 5-о/д	Ставропольский край
7.7. Постановление Администрации Тамбовской области от 28.12.2007 г. № 1491	Тамбовская область
8. Назначение и выплата ежемесячного пособия на ребенка	
8.1. Приказ министра труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383	Республика Татарстан
8.2. Приказ министра труда и социальной защиты населения Ставропольского края от 31.10.2007 г. № 70	Ставропольский край
8.3. Постановление Администрации Тамбовской области от 20.11.2007 г. № 1254	Тамбовская область
8.4. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.09.2007 г. № 434-А	Ямало-Ненецкий АО
9. Назначение и организация выплаты ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда	
9.1. Приказ начальника Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 29.10.2007 г. № 264-о.д	Ивановская область
9.2. Приказ Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383	Республика Татарстан
9.3. Приказ министра труда и социальной защиты населения Ставропольского края от 19.12.2006 г. № 128, изм. и доп. Приказ министра труда и социальной защиты населения Ставропольского края от 31.10.2007 г. № 74	Ставропольский край
9.4. Приказ Главного управления социального развития Воронежской области от 11.01.2008 г. № 7/ОД	Воронежская область
9.5. Распоряжение Министерства здравоохранения и социальной поддержки населения Ульяновской области от 26.06.2007 г. № 37-рм	Ульяновская область
10. Направление на получение высокотехнологической медицинской помощи	
10.1. Министерство здравоохранения и социального развития Пензенской области, Приказ от 22.12.2007 г. № 287 «Отбор и направление граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Пензенской области, нуждающихся в оказании дорогостоящей (высокотехнологичной) медицинской помощи, на консультацию и лечение в федеральные клиники и центры»	Пензенская область
10.2. «Административный регламент Министерства здравоохранения Челябинской области по предоставлению государственной услуги “Направление на предоставление гражданам Челябинской области высокотехнологичной медицинской помощи”» (решение № 01/1)	Челябинская область

Продолжение табл. 6

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
10.3. Приказ Управления здравоохранения Липецкой области от 10.08.2007 г. № 110	Липецкая область
10.4. Постановление Администрации Тамбовской области от 3.12.2007 г. № 1322	Тамбовская область
11. Нормативы образования отходов и лимитов на их размещение	
11.1. Постановление Губернатора Владимирской области от 7.11.2007 г. № 823	Владимирская область
11.2. Приказ от 28.12.2006 г. № 2177 (с изменениями, внесенными Приказом от 12.09.2007 г. № 1680) «Административный регламент комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области по предоставлению государственной услуги по рассмотрению, утверждению и выдаче документов в сфере нормирования воздействия на окружающую среду»	Саратовская область
11.3. Приказ Министерства природных ресурсов Республики Бурятия от 6.02.2008 г. № 19-ПР	Республика Бурятия
11.4. Приказ Министерства природных ресурсов Республики Алтай от 10.12.2007 г. № 188 «Установление лимитов на размещение отходов для предприятий и индивидуальных предпринимателей, не подлежащих федеральному контролю»	Республика Алтай
12. Осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)	
12.1. Постановление Администрации Брянской области от 10.07.2007 г. № 537	Брянская область
12.2. Постановление Губернатора Владимирской области от 6.04.2007 г. № 243	Владимирская область
12.3. Государственная инспекция по охране окружающей среды Пермского края, Приказ от 25.12.2007 г. № 54-пр	Пермский край
12.4. Приказ комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области от 12.09.2007 г. № 1681	Саратовская область
12.5. Распоряжение Правительства Свердловской области от 21.12.2007 г. № 1534-РП	Свердловская область
13. Осуществление государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства	
13.1. Постановление Правительства Белгородской области от 9.07.2007 г. № 164-пп	Белгородская область
13.2. Коллегия Администрации Кемеровской области, постановление от 7.04.2008 г. № 126	Кемеровская область
13.3. Администрация Смоленской области, постановление от 21.03.2008 г. № 182	Смоленская область
13.4. Приказ Управления государственных инспекций по надзору за строительством зданий, сооружений и эксплуатацией жилищного фонда Республики Адыгея от 11.02.2008 г. № 6/1	Республика Адыгея
13.5. Приказ Республиканской службы государственного строительного надзора Республики Бурятия от 11.02.2008 г. № 22	Республика Бурятия
14. Оформление архивных справок	
14.1. Постановление Администрации Брянской области от 19.02.2008 г. № 142	Брянская область

Продолжение табл. 6

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
14.2. Приказ Управления по делам архивов Республики Бурятия от 7.02.2008 г. № 4	Республика Бурятия
14.3. Приказ начальника Главного архивного управления при Кабинете министров Республики Татарстан от 7.06.2007 г. № 011	Республика Татарстан
14.4. Приказ начальника Управления по делам архивов Правительства Саратовской области от 11.10.2007 г. № 56/1-4	Саратовская область
14.5. Приказ комитета Ставропольского края по делам архивов от 24.09.2007 г. № 85	Ставропольский край
14.6. Управление культуры и архивного дела Тамбовской области, постановление Администрации области от 25.12.2007 г. № 1445	Тамбовская область
15. Предоставление государственного имущества субъекта РФ в аренду	
15.1. Постановление Администрации Брянской области от 6.03.2008 г. № 194	Брянская область
15.2. Постановление Администрации Смоленской области от 24.04.2008 г. № 251	Смоленская область
15.3. Постановление Губернатора Владимирской области от 12.07.2007 г. № 506	Владимирская область
15.4. Управление имущественных и земельных отношений Липецкой области, Приказ от 24.04.2007 г. № 55	Липецкая область
15.5. Приказ министра земельных и имущественных отношений Республики Татарстан от 30.05.2007 г. № 885-р	Республика Татарстан
16. Предоставление гражданам субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг	
16.1. Министерство труда и социального развития Республики Хакасия, Приказ от 29.06.2007 г. № 100-д	Республика Хакасия
16.2. Приказ начальника Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 29.10.2007 г. № 264-о.д.	Ивановская область
16.3. Приказ министра труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383	Республика Татарстан
16.4. Приказ министра труда и социальной защиты населения Ставропольского края от 31.10.2007 г. № 73	Ставропольский край
17. Предоставление земельных участков физическим и юридическим лицам	
17.1. Государственный комитет Республики Хакасия по Управлению государственным имуществом, Приказ от 4.05.2007 г. № 11-п	Республика Хакасия
17.2. Постановление Администрации Брянской области от 28.12.2007 г. № 1085	Брянская область
17.3. Постановление Губернатора Владимирской области от 13.06.2007 г. № 432	Владимирская область
17.4. Администрация Липецкой области, постановление от 29.12.2006 г. № 199	Липецкая область
17.5. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.10.2007 г. № 467	Ямало-Ненецкий АО
18. Предоставление социального обслуживания на дому	
18.1. Управление социальной защиты населения Липецкой области, Приказ от 29.12.2006 г. № 200	Липецкая область

Окончание табл. 6

Тематика государственной услуги	Субъект РФ
18.2. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.01.2008 г. № 8-А	Ямало-Ненецкий АО
19. Предоставление стационарного социального обслуживания	
19.1. Министерство здравоохранения и социального развития Пензенской области, Приказ от 30.11.2007 г. № 267	Пензенская область
19.2. Правительство Мурманской области, постановление от 16.05.2008 г. № 221-пп/8	Мурманская область
19.3. Коллегия Администрации Кемеровской области, постановление от 17.05.2007 г. № 127	Кемеровская область
19.4. Приказ Управления социальной защиты населения Липецкой области от 11.12.2007 г. № 175	Липецкая область
19.5. Приказ министра труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383	Республика Татарстан
19.6. Постановление Администрации Тамбовской области от 3.04.2007 г. № 346	Тамбовская область
19.7. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.02.2008 г. № 53-А	Ямало-Ненецкий АО
20. Проведение государственной экологической экспертизы	
20.1. Государственная инспекция по охране окружающей среды Пермского края, Приказ от 25.12.2007 г. № 54-пр	Пермский край
20.2. Коллегия Администрации Кемеровской области, постановление от 17.01.2008 г. № 7	Кемеровская область
20.3. Постановление Губернатора Владимирской области от 17.12.2007 г. № 928	Владимирская область
20.4. Приказ комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области от 22.10.2007 г. № 1898	Саратовская область
20.5. Постановление Администрации Тамбовской области от 22.08.2007 г. № 935	Тамбовская область
21. Размещение государственного заказа для областных нужд путем проведения торгов в форме аукциона, конкурса	
21.1. «Административный регламент Главного управления материальных ресурсов Челябинской области по предоставлению государственной услуги “Размещение государственного заказа для областных нужд путем проведения торгов в форме аукциона, конкурса”»	Челябинская область
21.2. Постановление Правительства Белгородской области от 27.10.2006 г. № 224-пп	Белгородская область
21.3. Приказ Управления по размещению госзаказа Липецкой области от 29.12.2006 г. № 202	Липецкая область
21.4. Комитет государственного заказа Тамбовской области, Приказ комитета государственного заказа области от 19.12.2007 г. № 1713	Тамбовская область

Приложение 5
Рейтинг федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по уровню готовности к электронному взаимодействию государственных органов с населением

Таблица 7. Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по уровню готовности к электронному взаимодействию

Позиция в рейтинге	Наименование государственного органа	$K_{эл\ в}$ (%)	$K_{с\ ст}$			
			1 стадия	2 стадия	3 стадия	4 стадия
1	Росгидромет	11,96	0,30	0,20	0,17	0,00
2	Россвязь	8,05	0,33	0,11	0,08	0,00
3	Роснедвижимость	6,26	0,19	0,14	0,06	0,00
4	Росархив	5,31	0,21	0,16	0,00	0,00
5	Роспатент	5,04	0,19	0,16	0,00	0,00
6	Ростехнадзор	4,84	0,26	0,11	0,00	0,00
7	Росрегистрация	4,71	0,19	0,11	0,02	0,00
8	ФНС России	4,44	0,14	0,15	0,00	0,00
9	МИД России	4,42	0,23	0,11	0,00	0,00
10	Казначейство России	4,22	0,12	0,15	0,00	0,00
11	РосОЭЗ	4,17	0,21	0,11	0,00	0,00
12	Россвязькомнадзор	4,13	0,21	0,10	0,00	0,00
13	Ространснадзор	4,03	0,10	0,15	0,00	0,00
14	ФСФР России	3,93	0,17	0,08	0,02	0,00
15	Росздравнадзор	3,90	0,22	0,07	0,01	0,00
16	ФМС России	3,77	0,19	0,09	0,00	0,00
17	Рособрнадзор	3,65	0,15	0,11	0,00	0,00
18	Минобрнауки России	3,29	0,12	0,11	0,00	0,00
19	Рослесхоз	3,20	0,05	0,14	0,00	0,00
20	Роснедра	3,17	0,10	0,11	0,00	0,00
21	Россельхознадзор	3,01	0,12	0,09	0,00	0,00
22	Роскосмос	2,99	0,21	0,05	0,00	0,00
23	ФАС России	2,97	0,09	0,11	0,00	0,00
24	ФТС России	2,85	0,16	0,06	0,00	0,00
25	Росприроднадзор	2,74	0,15	0,06	0,00	0,00
26	Ростехрегулирование	2,69	0,15	0,06	0,00	0,00
27	Роспотребнадзор	2,58	0,17	0,05	0,00	0,00
28	МЧС России	2,55	0,13	0,06	0,00	0,00
29	Росстат	2,55	0,13	0,06	0,00	0,00

Окончание табл. 7

Позиция в рейтинге	Наименование государственного органа	$K_{эл\ в}$ (%)	$K_{с\ ст}$			
			1 стадия	2 стадия	3 стадия	4 стадия
30	Росавтодор	2,40	0,12	0,06	0,00	0,00
31	Ростуризм	2,39	0,15	0,05	0,00	0,00
32	ФСТ России	2,28	0,11	0,06	0,00	0,00
33	Росжелдор	2,27	0,13	0,05	0,00	0,00
34	ФСТЭК России	2,23	0,13	0,05	0,00	0,00
35	Роснаука	2,12	0,09	0,06	0,00	0,00
36	МВД России	2,10	0,12	0,05	0,00	0,00
37	Роскартография	2,10	0,12	0,05	0,00	0,00
38	ФССП России	2,10	0,12	0,05	0,00	0,00
39	Минпромторг России	2,07	0,09	0,06	0,00	0,00
40	Роструд	2,06	0,12	0,05	0,00	0,00
41	ФСВТС России	1,64	0,04	0,06	0,00	0,00
42	Минтранс России	1,62	0,07	0,05	0,00	0,00
43	ФСИН России	1,48	0,06	0,05	0,00	0,00
44	Росфинмониторинг	1,33	0,13	0,00	0,00	0,00
45	ФМБА России	1,21	0,12	0,00	0,00	0,00
46	Росаэронавигация	1,19	0,12	0,00	0,00	0,00
47	Росморречфлот	0,71	0,07	0,00	0,00	0,00
48	Росфиннадзор	0,71	0,07	0,00	0,00	0,00
49	Росохранкультура	0	0	0	0	0
50	Рособоронзаказ	0	0	0	0	0

Таблица 8. Перечень исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, выбранных для исследования и проранжированных в соответствии с уровнем готовности к электронному взаимодействию

Позиция в рейтинге	Наименование государственного органа	$K_{эл\ в}$ (%)	$K_{с\ ст}$ (%)			
			1 стадия	2 стадия	3 стадия	4 стадия
1	Республика Татарстан	7,79	36,73	20,56	0,00	0,00
2	Ивановская область	6,71	23,93	9,09	8,33	0,00
3	Тамбовская область	6,51	30,79	17,17	0,00	0,00
4	Хабаровский край	6,37	36,43	13,64	0,00	0,00
5	Владимирская область	5,30	15,83	18,56	0,00	0,00
6	Мурманская область	5,29	22,62	15,15	0,00	0,00
7	Ставропольский край	4,83	21,07	13,64	0,00	0,00

Окончание табл. 8

Позиция в рейтинге	Наименование государственного органа	$K_{эл\ в}$ (%)	$K_{с\ ст}$ (%)			
			1 стадия	2 стадия	3 стадия	4 стадия
8	Республика Бурятия	4,46	14,29	15,15	0,00	0,00
9	Республика Чувашия	4,22	20,95	10,61	0,00	0,00
10	Саратовская область	4,14	11,83	10,61	2,78	0,00
11	Республика Хакасия	3,92	11,90	13,64	0,00	0,00
12	Челябинская область	3,77	10,48	13,64	0,00	0,00
13	Калининградская область	3,39	24,76	4,55	0,00	0,00
14	Республика Адыгея	3,31	11,90	10,61	0,00	0,00
15	Республика Алтай	3,26	20,48	6,06	0,00	0,00
16	Смоленская область	3,04	12,26	9,09	0,00	0,00
17	Воронежская область	3,03	9,05	10,61	0,00	0,00
18	Новосибирская область	3,01	11,90	9,09	0,00	0,00
19	Тульская область	3,01	11,90	9,09	0,00	0,00
20	Костромская область	2,86	28,57	0,00	0,00	0,00
21	Астраханская область	2,60	7,86	9,09	0,00	0,00
22	Ульяновская область	2,55	13,33	6,06	0,00	0,00
23	Московская область	2,53	16,19	4,55	0,00	0,00
24	Липецкая область	2,10	11,96	4,55	0,00	0,00
25	Ямало-Ненецкий АО	2,10	11,90	4,55	0,00	0,00
26	Брянская область	1,96	10,48	4,55	0,00	0,00
27	Краснодарский край	1,96	10,48	4,55	0,00	0,00
28	Кемеровская область	1,80	11,90	3,03	0,00	0,00
29	Пермский край	1,77	8,57	4,55	0,00	0,00
30	Белгородская область	1,34	4,29	4,55	0,00	0,00
31	Республика Мордовия	1,34	4,29	4,55	0,00	0,00
32	Волгоградская область	1,02	10,24	0,00	0,00	0,00
33	Пензенская область	0,98	9,84	0,00	0,00	0,00
34	Читинская область	0,83	8,33	0,00	0,00	0,00
35	Свердловская область	0,43	4,29	0,00	0,00	0,00

РАЗДЕЛ VI
Исследование и анализ мнений получателей государственных услуг (граждан и предпринимателей)

1. Методология анализа мнений получателей государственных услуг

Исследование и анализ мнений получателей государственных услуг (граждан и предпринимателей) проводился в местах исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Опрос проводился по 54 административным регламентам федеральных органов исполнительной власти в 51 субъекте Российской Федерации, в соответствии с перечнями, согласованными с Заказчиком. Общий объем выборки — не менее 10 000 респондентов.

Основные вопросы, на которые необходимо было ответить в ходе анализа мнений получателей государственных услуг о процедуре предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, следующие:

- Насколько информировано население об административных регламентах?
- Какие каналы информации наиболее эффективны, по мнению населения и организаций?
- Как повысить эффективность информирования населения об административных регламентах?
- Насколько граждане и организации удовлетворены внедрением административных регламентов, насколько сильно изменилась ситуация для получателей государственных услуг? Стало ли проще, удобнее получать государственные услуги?
- Какие факторы влияют на удовлетворенность получателей государственных услуг?

Это далеко не полный список вопросов, анализируемых в данном исследовании. Эффективность внедрения системы административных регламентов и качество предоставления государственных услуг определяются многими факторами: культурными ценностями, наследием прошлого опыта, степенью бюрократизации, коррупции и стратегиями поведения самого административно-управленческого персонала государственных учреждений по предоставлению государственных услуг. Для того чтобы полностью изучить проблему качества предоставления государственных услуг с точки зрения получателей, необходимо проанализировать все составляющие процесса обращения за государственной услугой, а именно процесс поиска и получения информации по конкретной услуге, процесс сбора документов для подачи заявки в государственное учреждение, процесс ожидания и получения результата. Такой подход подразумевает использование нескольких социологических методов анализа количественных данных.

Основной изучаемый параметр данного исследования — субъективный показатель качества, основанный исключительно на оценочных суждениях и мнениях потребителей услуг. Этот показатель качества сложно составной и дробный, включает в себя следующие оценочные параметры:

1. Оценка потребителями качества инфраструктуры, связанной с получением услуги:

- оценка транспортной доступности;
- удовлетворенность условиями ожидания приема;
- оценка комфортности помещений;
- удобство графика работы с посетителями;
- длительность ожидания приема;
- доступность и понятность справочной информации на стендах.

2. Оценка потребителями степени сложности сбора всех документов и процедуры подачи заявки:

● оценка степени сложности получения необходимой информации;

● оценка степени сложности процесса сбора всех документов (необходимость повторного обращения, необходимость обращения в различные госструктуры, необходимость личного присутствия);

● уровень обращений к посредникам.

3. Оценка потребителями качества взаимодействия с государственными служащими:

● продолжительность приема и удовлетворенность временем, которое тратят госслужащие на прием одного клиента;

● оценка отношения сотрудников госучреждения к получателям услуг;

● оценка компетентности сотрудников.

4. Оценка потребителями оптимальности и удовлетворенности процедурой получения услуги:

● перечень основных проблемных зон в процессе получения государственных услуг, отмечаемых заявителями;

● временные затраты на ожидание фактического получения результата;

● удовлетворенность процессом предоставления государственной услуги в целом.

Для анализа мнения граждан и предпринимателей (заявителей государственных услуг) использовался количественный метод сбора данных — анкетный опрос. Преимущества данного метода состоят в том, что он позволяет охватить определенный процент генеральной совокупности и спроецировать полученные результаты и выводы на генеральную совокупность. Всего было разработано шесть типов анкет.

Предмет анализа в данном направлении исследования является — процедуры предоставления регламентированных государственных услуг с точки зрения заявителей (получателей). Исследуются проблемы взаимодействия заявителей с уполномоченными государственными службами, информированность заявителей о ходе внедрения административных регламентов, их удовлетворенность качеством предоставления государственных услуг и их мнение об изменении ситуации в связи с внедрением административных регламентов.

Объект данного направления исследования — заявители регламентированных государственных услуг, опрашиваемые в точках предоставления государственных услуг, а именно физические и юридические лица.

Цель исследования состоит в том, чтобы проанализировать возможные пути совершенствования практики предоставления государственных услуг с точки зрения заявителей регламентированных государственных услуг.

Задачи исследования:

● Определить информированность получателей государственных услуг об административных регламентах.

● Выявить основные источники получения информации получателями гос. услуг.

● Оценить степень сложности этапа сбора и подачи документов.

● Проанализировать степень удовлетворенности получателей уровнем комфортности помещений для предоставления государственных услуг.

● Проанализировать степень удовлетворенности получателей компетентностью государственных служащих.

● Проанализировать степень удовлетворенности получателей отношением государственных служащих к заявителям.

● Выявить основные проблемные зоны, по мнению получателей государственных услуг.

● Описать в региональном разрезе проблему длительности ожидания получения результата и необходимости повторных посещений/обращений.

● Оценить работу механизма апелляции и обращения с жалобами.

● Проанализировать степень удовлетворенности получателей качеством процесса предоставления государственных услуг в целом.

● Выявить детерминанты степени удовлетворенности получателей качеством процесса предоставления государственных услуг.

● Проанализировать оценочные суждения получателей госуслуг об изменении ситуации по сравнению с прошлым опытом обращения за государственной услугой.

● Проанализировать оценочные суждения получателей госуслуг об изменении ситуации в будущем.

● Проанализировать основные различия во мнениях юридических и физических лиц о процедуре получения государственных услуг.

● Описать различия ситуации в зависимости от типа услуги, за которой обращается респондент.

Методология анализа данных

Было разработано по три типа анкет для физических и юридических лиц в соответствии со стадиями прохождения процесса получения государственной услуги. Первый тип анкеты был адресован тем физическим/юридическим лицам, которые пришли в государственное учреждение впервые и хотят только получить первичную консультацию/информацию (анкета содержит 28 вопросов для физических лиц и 30 вопросов для юридических лиц). Второй тип анкет был разработан для тех, кто уже собрал пакет документов и подал (или пришел подавать) их и находится в состоянии ожидания получения результата (анкета содержит 41 вопрос для физических лиц и 39 вопросов для юридических лиц). И третий тип анкет предназначался для тех физических (юридических) лиц, кто уже получил результат по своему обращению (анкета содержит 51 вопрос для физических лиц и 47 вопросов для юридических лиц). Анкеты имеют свою специфику для физических и юридических лиц.

Отбор респондентов проводился на месте интервьюером в соответствии с разработанными критериями-квотами выборки и ситуацией. Распределение респондентов по трем типам анкет было равномерным.

Учитывая специфичность выборки, где каждая точка предоставления государственных услуг по выбранному административному регламенту является репрезентативной единицей — основной упор был сделан на типизацию заявителей и процедур.

Для каждого административного регламента строилась отдельная генеральная и выборочная совокупность. Объем всей выборочной совокупности по всем административным регламентам, входящим в зону мониторинга, составил 10 000 человек.

Поскольку социально-демографические, социально-экономические, профессиональные и другие типовые параметры выборки в случае опроса получателей государственных услуг могут быть характеристиками необходимых статусов заявителей, то отбор проводился интервьюером на месте опроса по технологии случайного отбора в процессе маршрутного опроса. Для каждой точки проведения опроса составлялся свой график, который основан на графике работы уполномоченных государственных служб.

Раздел VI имеет следующую логическую структуру описания полученных результатов и анализа данных: подраздел 1 — Введение, подраздел 2 посвящен информированности получателей государственных услуг и сложностям поиска информации, подраздел 3 содержит в себе анализ степени сложности подачи заявки и описание основных проблем, с которыми сталкиваются потребители государственных услуг. В подразделе 4 подробно анализируется удовлетворенность качеством предоставления государственных услуг заявителями, оцениваются составляющие данного показателя и выявляются факторы, влияющие на оценку получателей государственных услуг. В подразделе 5 рассматриваются мнения получателей государственных услуг об изменениях в процессе предоставления государственных услуг по сравнению с прошлыми обращениями и их оценочные суждения относительно изменений в будущем. Выявляются основные детерминанты этих оценок. Каждый подраздел содержит анализ для физических и юридических лиц, а также сравнения в региональном разрезе. В последнем, 6-м, подразделе рассмотрены все вышеперечисленные проблемы и аспекты относительно различий по типам услуг, за которыми обращаются респонденты, и регламенты, в которых описывается порядок предоставления этих услуг.

Прежде чем приступить к анализу по указанным задачам, логично было бы представить общую информацию по массиву и дать краткое описание основных первых результатов в целом. Подробно с ними можно ознакомиться в Приложении 1.

Описание массива и общие результаты в целом

Всего были опрошены 4991 человек — получателей государственных услуг, из них физических лиц — 3800 (76%) человек, а юридических — 1191 (24%) человек. Причем 40% респондентов пришли первый раз и хотели бы получить консультацию. Около трети уже подали свои заявки на получение государ-

ственной услуги и ожидали результат, четверть опрошенных уже получили готовый результат, и примерно 2—3% получили отказ по своему запросу. Данная структура распределения по стадиям прохождения процесса получения государственной услуги практически не отличается для категорий физических и юридических лиц (см. Приложение 1).

52% опрошенных знали о регламенте, определяющем порядок получения государственной услуги, за которой они пришли, до того как обратились в государственное учреждение, и 48% ничего не знали о таком регламенте. Всего четверть респондентов читали регламент до обращения в государственное учреждение, еще 11% читали регламент на информационном стенде. Остальные либо его не читали совсем, либо не хотели об этом говорить. Из тех, кто читал регламент, половина сказали, что все было изложено понятно, 35% иногда требовалось специальное разъяснение текста и 12% мало, что было понятно из написанного текста регламента. Только 15% опрошенных уверяют, что информацию о государственной услуге, за которой они обратились, было очень сложно искать, 79% респондентов было несложно искать информацию (остальные затруднились с ответом). Респонденты также оценивали понятность изложения материалов на стенде: 50% — все было понятно, еще 30% — что-то было непонятно, остальные говорили о том, что на стенде ничего понять нельзя либо затруднились с ответом.

О сложности сбора документов и подачи заявки на получение государственной услуги, те, кто уже подал заявку, высказывали такие мнения: 19% говорили, что собирать документы было очень трудно, для 40% сбор документов был не трудным, но и не легким, для 35% был довольно легким. В 78,5% случаев предварительная запись не требовалась, т.е. люди приходили и сразу подавали документы, остальные 21,5% подавали документы по предварительной записи. 70% респондентов говорили о том, что подать документы на получение государственной услуги могли только они сами лично. Остальные могли обращаться за помощью к родственникам или доверенным лицам. Примечательно, что только 4% обращаются за платной помощью к посредникам. (Остальные данные по этому вопросу требуют разъяснений и корректировки.) 45% респондентов посещают государственное учреждение, чтобы получить государственную услугу только два раза. Еще 40% приходят три—четыре раза, и только 15% всех опрошенных вынуждены были приходить в государственное учреждение пять раз и более. В качестве причин, объясняющих многократные посещения, в основном приводятся такие, как большие очереди и сложность процедуры сбора и подачи документов. Респонденты отмечают, что в 96% случаев (из тех, кто уже подали документы) пришлось обращаться в другие органы (организации) за той или иной бумагой, чтобы подать документы для получения необходимой государственной услуги.

Средняя удовлетворенность удобством залов ожидания составляет 7 баллов по 10-балльной шкале (1 — полностью неудовлетворен, 10 — полностью удовлетворен), причем 25% полностью удовлетворены. При оценке удобства режима работы государственных учреждений выяснилось, что 35% опрошенных считают время работы государственных органов не удобным для посещения, так как приходится тратить свое рабочее время или не удобно по семейным обстоятельствам, остальные 65% считают режим работы удобным. 61% опрошенных пришли бы за государственной услугой в субботу, если бы учреждение было открыто и только 30% опрошенных готовы прийти за услугой в воскресенье; 27% могли бы прийти к 7:00 часам утра, а 39% предпочли бы прийти попозже вечером, если бы государственное учреждение было открыто до 22:00. Анализ транспортной доступности показал, что 30% респондентам добираться до государственного учреждения было неудобно, остальным вполне удобно. Только 4% опрошенных указали, что на дорогу им потребуется более двух часов, 15% тратят 1—2 часа чтобы добраться от своего дома до государственного учреждения. Остальные тратят меньше времени. В целом, полностью удовлетворены качеством предоставления государственных услуг 30% опрошенных. Средний балл удовлетворенности составляет 7,8 из 10 возможных. Полностью неудовлетворенных качеством предоставления государственных услуг менее 2%.

По результатам опроса выяснилось, что население считает сотрудников госорганов очень компетентными в своей области. Так, 40% опрошенных считают, что госслужащие полностью компетентны, и менее 2% респондентов говорили о том, что госслужащие совершенно не компетентны. В среднем уровень компетентности по оценкам опрошенных составляет 8 баллов из 10 возможных. Вместе с тем 7% респондентов приходилось обращаться за услугой повторно из-за ошибки государственных служащих. В целом большинство респондентов удовлетворены (в среднем оценки составляют 7—8 баллов из 10 возможных) тем, как обращаются госслужащие с посетителями, как они выполняют свои функции и количеством времени, которое тратят сотрудники государственных органов на прием одного посетителя.

Из тех, кто получили результат по своему обращению, 40% опрошенных говорили, что время ожидания результата (с момента подачи документов) составило 7 дней, 45% ждали свой результат от недели до месяца и 14% — более месяца. Причем 56% этих респондентов, которые получили государственную услугу, были проинформированы госорганами о ходе предоставления этой услуги после их обращения за информацией, а 44% вообще не получили такой информации. 30% респондентам, обратившимся за государственной услугой, пришлось заплатить государственную пошлину, остальные ничего не платили. Для четверти людей, которые платили госпошлину для получения государственной услуги, сумма была довольно значительна, тогда как для остальных 75% размер пошлины незначителен.

Об обжаловании: 50% опрошенных не знают о том, что в регламенте о порядке получения государственной услуги, за которой они обратились, содержится информация об обжаловании неправомерных действий госслужащих. Только 7% утверждают, что им было отказано в выполнении государственной услуги, причем в 90% случаев сотрудники госорганов разъясняют причину отказа. Однако только 41% из тех, кому было отказано, находят эти причины справедливыми. Вместе с тем только 6% всех опрошенных обращались с жалобами на процесс предоставления государственных услуг.

Теперь перейдем к более детальному анализу выделенных тем, а именно — информированности получателей государственных услуг, оценке степени сложности процедуры сбора документов и подачи заявки, изучению удовлетворенности процессом предоставления государственных услуг и анализу оценок изменений в будущем.

2. Информированность получателей государственных услуг об административных регламентах

Распределение физических и юридических лиц по уровню осведомленности об административных регламентах

Полученные результаты свидетельствуют о том, что юридические лица в целом более осведомлены об административных регламентах, чем физические лица. Так, доля получателей, которые знали о существовании административного регламента до того, как пришли в государственное учреждение, среди физических лиц составляет 47,6%, а среди юридических — 63%. Из тех, кто подтвердили свои знания об административном регламенте, примерно половина читали его до обращения в государственный орган, еще 22% читали его на стенде и 28% не читали регламент вообще. Аналогичное распределение отдельно по физическим и юридическим лицам представлено в табл. 156 в Приложении 2. Проанализировав ее, можно сделать вывод о том, что представители юридических лиц больше информированы и чаще читают административные регламенты. Так если среди юридических лиц доля не читавших регламент составляет 16%, то среди физических лиц — в два раза больше (почти 33%).

Обратив внимание на социально демографические характеристики обращающихся за государственными услугами лиц, мы увидим, что больших различий в информированности об административных регламентах по полу нет. Неожиданный результат дают распределения физических и юридических лиц по информированности и знаниям в зависимости от типа поселения. Как физические, так и юридические лица оказались более информированы и чаще читали регламенты в маленьких городах, поселках городского типа и селах, по сравнению с крупными городами и столицами регионов. Прослеживается также зависимость информированности об административных регламентах у физических лиц от уровня образования: чем выше уровень образования, тем больше вероятность того, что человек читал административный регламент. Больших различий по информированности населения и уровню дохода также не было выявлено. Явное преимущество здесь у представителей самой низко доходной группы, они информированы лучше всего. Потом постепенно информированность получателей государственных услуг увеличивается с уровнем дохода, но эти отличия минимальны от 0,5 п. до 2 п. Не было также выявлено и отличий в информированности заявителей разных возрастных групп.

Размер организации, которую представляет индивид, обратившийся за получением государственной услуги, в принципе, большого влияния не оказывает. Распределение представителей юридических лиц по информированности не сильно различается: примерно 60% говорят о том, что они знали о регламенте до того, как пришли в государственное учреждение и 70—90% из таких респондентов его читали. Представители крупных и средних предприятий чаще обращаются к тексту регламента, чем представители мелких фирм (до 20 человек). Еще одной характеристикой предприятия, от которой прослеживается возможная зависимость, является «возраст организации». Чем моложе организация, тем менее осведомлены ее представители об административном регламенте при обращении в государственный орган за услугой. Есть различия информированности представителей юридических услуг по такому признаку, как вид деятельности организации, которую они представляют. Так, например, в промышленности и энергетике наблюдается самый низкий уровень информированности и самая низкая частота прочтения административных регламентов.

Наблюдаются также и региональные различия в информированности посетителей государственных учреждений. Так, например, в Северо-Западном Федеральном округе потребители государственных услуг наименее информированы об административных регламентах (только 30% опрошенных сказали, что знали о существовании регламента до того, как пришли в государственный орган), по сравнению с другими федеральными округами, а вот в Дальневосточном ФО, наоборот, — наиболее информированы (70% указали, что знали о регламенте до прихода в государственное учреждение). В остальных регионах заявители распределились поровну между знающими и незнающими. Читают регламенты от 60 до 80% респондентов.

Регрессионный анализ детерминант информированности отдельно по физическим и юридическим лицам. Зависимая переменная — дихотомическая переменная: читал или не читал респондент регламент. Переменная строится на основе вопросов:

Знали ли вы, до того как пришли сюда, о существовании административного регламента, определяющего процедуру и порядок предоставления государственной услуги, за которой Вы пришли?

1. Да.
2. Нет (переходите к вопросу 7).

Читали ли вы его?

3. Да, читали, до того как обратиться в государственный орган.
4. Да, читали, во время ожидания приема (на информационном стенде, в информационной брошюре и т.д.).
5. Нет, не читали (переходите к вопросу 7).

Если индивид ответил отрицательно хотя бы на один из этих двух вопросов, то он относился к тем, кто регламент не читал (= 0), если на второй вопрос респондент ответил, что читал административный регламент, то он относился к тем, кто читал регламент (= 1).

Для проверки был выдвинут ряд гипотез о факторах, определяющих уровень информированности (в данном случае факт прочтения) об административных регламентах, отдельно для физических и юридических лиц.

Основные гипотезы по физическим лицам:

1. Чем выше образование, тем выше вероятность того, что респондент читал административный регламент, описывающий порядок получения государственной услуги, за которой обратился респондент.

2. Чем выше доход, тем выше вероятность того, что респондент читал административный регламент, описывающий порядок получения государственной услуги, за которой обратился респондент.

3. Возраст оказывает негативное влияние на вероятность того, что респондент читал административный регламент, описывающий порядок получения государственной услуги, за которой обратился респондент. Чем старше респондент, тем реже от читает регламент.

4. В крупных городах получатели услуг более информированы об административных регламентах. Возможное объяснение состоит в том, что в столицах регионов больше возможности для поиска информации, в частности более свободный доступ к интернет-ресурсам. Здесь также больше сосредоточено людей с высшим уровнем образования.

Основные гипотезы по юридическим лицам:

1. В областных центрах и столицах республики представители юридических лиц более информированы, чем в селах и поселках городского типа.

2. Более крупные организации имеют больше ресурсов для поиска информации, а также для выделения средств для найма специальных людей, поэтому чем крупнее организация, тем выше вероятность того, что представитель организации читал административный регламент, описывающий порядок получения государственной услуги, за которой обратился респондент.

Уравнение регрессионного анализа (probit regression) вероятности прочтения административного регламента выглядит так:

$$\Pr(Y_i = 1) = F(a + X_i \times b + e),$$

где Y — зависимая дамми-переменная о прочтении регламента; X — вектор независимых, объясняющих переменных; a — константа; b — вектор коэффициентов при независимых переменных; e — ошибка.

Список переменных, выступающих в качестве независимых:

Детерминанты вероятности прочтения регламента

для физических лиц	*для юридических лиц*
Возраст респондента	Возраст предприятия
Пол респондента	Размер предприятия
Уровень образования респондента	Вид деятельности предприятия
Принадлежность к доходной группе	Тип поселения
Тип поселения	Федеральный округ
Федеральный округ	Этап получения государственной услуги
Этап получения государственной услуги	

Оценив регрессионную модель вероятности прочтения административного регламента, мы получили следующие результаты (см. табл. 215 в Приложении 2). Такие факторы, как возраст, образование и доход семьи не оказывают влияния на вероятность того, что индивид прочтет административный регламент. Примечательно, что в нашей стране вероятность прочтения регламента выше для женщин. Это можно объяснить тем фактом, что в России уровень образования женщин в среднем выше, чем у мужчин. Или тем, что женщины более ответственно и внимательно подходят к процессу получения государственных услуг.

Для юридических лиц важны такие характеристики предприятий, как размер и деятельность в бюджетном секторе. Информированность о процессе предоставления государственных услуг больше у тех представителей юридических лиц, чьи организации более крупные (500 человек и более), а так же чьи организации функционируют в государственном управлении, здравоохранении, образовании и социальной сфере. Возраст организации значимого влияния не оказывает.

Большое значение имеет то, на каком этапе получения государственной услуги находится потребитель государственной услуги. Так, если индивид пришел в первый раз, то вероятность того, что он прочитал регламент, сокращается, а если он обращается повторно вследствие того, что ранее получил отказ или хочет подать жалобу, то здесь вероятность прочтения административного регламента сильно возрастает. Обратную картину мы наблюдаем у представителей юридических лиц: читали административные регламенты те представители юридических лиц, которые получили ожидаемый результат. А вероятность прочтения регламента у обратившихся впервые или получивших отказ намного ниже.

Физические лица, проживающие в малых городах, читают регламенты с большей вероятностью, чем физические лица, проживающие в областных центрах. А для юридических лиц тип поселения значимого влияния не оказывает. Как показывают результаты, большое значение имеет регион проживания посетителей государственных учреждений. Так, те, кто проживают на Дальнем Востоке, Сибири, Центральном и Южном ФО с большей вероятностью читают административные регламенты, чем те,

кто проживают в Северо-Западном ФО. Данный результат справедлив, как для физических, так и для юридических лиц.

Таким образом, выдвинутые нами гипотезы, в основном, не нашли подтверждения. А именно, возраст, доход и образование не оказывают значимого влияния на вероятность прочтения регламента для физических лиц. Проживание в крупных городах, наоборот, сокращает вероятность прочтения регламента. А для юридических лиц подтвердилась лишь вторая гипотеза о том, что размер предприятия имеет значение в информированности представителей организации — более читающими регламенты оказались представители самых крупных организаций. Тип и размер поселения для юридических лиц оказался не значимым фактором.

Степень понимаемости административных регламентов. Сильных различий между физическими и юридическими лицами в степени понимаемости текста административного регламента выявлено не было (см. табл. 164 в Приложении 2). Примерно 9,5—13% опрошенным часто требуется дополнительное разъяснение материала, остальным текст в основном понятен. Среди представителей самой старшей возрастной группы (старше 60 лет) чаще встречаются такие, которые мало, что поняли из прочтения текста. Сокращается непонимание с увеличением уровня образования: чем выше образование, тем лучше понимает респондент текст регламента. Относительно региональных различий здесь можно сказать, что граждане, проживающие в Северо-Западном и Южном ФО, чаще всего нуждаются в дополнительных разъяснениях после прочтения административных регламентов.

Интересные различия были выявлены по типу получаемых услуг. Так, если индивид обратился за социальной медицинской помощью, получением различного рода социальных справок или за юридическими услугами по возврату долга, то здесь наблюдается самое большое непонимание регламентов. Административные регламенты по оказанию регистрационной помощи мигрантам или по социальным пособиям, наоборот, находят полное понимание у населения.

Понятность изложения материала на стендах. Еще один важный момент в информировании потребителей государственных услуг состоит в том, каким образом подается информация о процессе получения государственной услуги на информационном стенде, так как 40% опрошенных предпочитают прийти в государственное учреждение и прочитать эту информацию.

Ответы на вопрос о том, понятно ли изложен информационный материал на стенде позволяют отследить данную проблему. Здесь наблюдаются схожие тенденции по социально-демографическим признакам и региональному распределению между заявителями. Аналогичные провалы удалось выявить и по типу услуг. Различий среди ответов физических и юридических лиц не наблюдается: чуть более 50% и тех и других говорят, что все полностью было понятно на информационном стенде, еще 27—28% — что материал понятен только частично, 3—5% — что ничего не было понятно, остальные затруднились с ответом. Наибольшие трудности с пониманием информационного материала возникают у представителей самой старшей возрастной группы (только 40% из них понимают материал на стендах, против 60% самых молодых). С ростом уровня образования растет и доля тех, кто полностью понимает информационный материал (45% — лица с образованием ниже среднего общего, 53% — лица с высшим образованием).

В Северо-Западном ФО только 21% полностью понимают представленный материал на стендах, тогда как в Сибирском ФО — 66%. Это опять свидетельствует о наличии проблем с информированием населения в Северо-Западном ФО. Информация, представленная на стендах по юридическим услугам, связанная с розыском и взысканием долга, а также по услугам по оформлению социальных справок и различных видов социальной и медицинской помощи, встречает понимание только у 34% и 38% опрошенных соответственно. Лучше всего, по мнению респондентов, представлена информация по таким услугам, как получение пособий, оформление субсидий, услуги по информационному обеспечению безработных и услуги на получение лицензий на виды деятельности.

Способы поиска информации

Рейтинг источников получаемой информации для физических и юридических лиц. Наиболее популярным источником информации о получении государственной услуги является личное посещение государственного учреждения и получение консультации. К интернет-ресурсам, включая официальный сайт государственного органа, обращаются от 6 до 12% опрошенных (см. табл. 6—10 в Приложении 1).

К нормативно-правовым электронным системам обращаются только 8% опрошенных. Еще меньше людей (всего 5%) пользуются возможностью задать вопрос по электронной почте. Почти четверть опрошенных читают нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламенты при поиске необходимой информации. Чуть более трети респондентов предпочитают узнавать информацию у знакомых, друзей и родственников. Каждый третий получатель государственной услуги пытается найти информацию с помощью консультации по телефону. Примерно 17% респондентов читают газеты в поисках необходимой информации, около 14% смотрят специальные передачи по телевизору, еще 9% слушают радио с этой целью.

Примечательно, что советы по обращению за поиском информации повторяют частоту использования тех или иных источников. В основном люди советуют обращаться за консультацией лично или по телефону. Так, личное обращение за консультацией пользуется наибольшим спросом, и респонденты чаще всего советовали бы своим друзьям искать информацию именно таким способом. Как ни странно, хотя интернет-источники являются наиболее редко используемыми источниками поиска информации, у них довольно высокий рейтинг по совету, куда следовало бы обратиться за поиском информации (в среднем 4 балла из 14 возможных) (см. табл. 20—24 в Приложении 1). Меньше всего получатели государственных услуг советуют обращаться к поиску информации с помощью телевидения, радио и газет.

Степень сложности получения информации для физических и юридических лиц. Только 16% ответивших говорили о том, что им было сложно или очень сложно найти необходимую информацию по процессу получения государственной услуги, за которой они пришли. Причем распределение между физическими и юридическими лицами практически совпадает (разница составляет 2 п.). Труднее всего было искать информацию лицам самого старшего возраста и людям с низким образованием. Что касается юридических лиц, то здесь наибольшее затруднение чаще всего испытывают представители тех организаций, которые сосредоточены в промышленности и энергетике, а также в сельском хозяйстве. Представителям крупных организации искать информацию проще всего, тогда как представителям малого бизнеса (до 10 человек), наоборот, — очень трудно.

Реже всего испытывают сложности с поиском информации о процессе получения административных регламентов жители Дальнего Востока и Сибири, а чаще всего — жители Северо-Западного и Южного федеральных округов. Что касается типа государственных услуг, то самая труднодоступная информация — о предоставлении юридических услуг, связанная с розыском и взысканием долгов, услуг по оформлению социальных справок и различных видов социальной и медицинской помощи, по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции и лицензированию и согласованию нормативов по технической безопасности.

Регрессионный анализ детерминант степени сложности поиска информации для физических и юридических лиц. Зависимая дихотомическая переменная — оценка сложности поиска информации респондентом, строится на основе вопроса:

Насколько сложно для Вас было найти, получить информацию по процессу получения данной государственной услуги?

1. Очень сложно.
2. Достаточно сложно.
3. Не очень сложно.
4. Совсем не сложно.
5. Затрудняюсь ответить.

Если респондент отмечает ответ 1 или 2, то зависимая переменная равна 1 — информацию было получить сложно, если ответ 3 или 4, то зависимая переменная равна 0 — информацию получить несложно/просто.

Для выявления детерминант степени сложности поиска информации для физических и юридических лиц были сформулированы следующие гипотезы:

1. Чем выше уровень образования у респондента, тем выше вероятность, что его оценки степени сложности поиска информации будут низкими.

2. Принадлежность к более доходным группам снижает оценку степени сложности поиска необходимой информации.

3. Проживание в крупных городах снижает степень сложности поиска информации для заявителей.

4. Более крупные организации имеют больше ресурсов для поиска информации, следовательно представителям таких организаций легче ее искать.

Уравнение регрессионного анализа (probit regression) вероятности степени сложности поиска информации о процессе получения государственных услуг выглядит так:

$$\Pr(Y_i = 1) = F(a + X_i \times b + e),$$

где Y — зависимая дамми-переменная о степени сложности поиска информации; X — вектор независимых, объясняющих переменных; a — константа; b — вектор коэффициентов при независимых переменных; e — ошибка.

Список переменных, выступающих в качестве независимых, объясняющих для физических и юридических лиц таков:

Детерминанты сложности поиска информации

для физических лиц	*для юридических лиц*
Возраст респондента	Возраст предприятия
Пол респондента	Размер предприятия
Уровень образования респондента	Вид деятельности предприятия
Принадлежность к доходной группе	Тип поселения
Тип поселения	Федеральный округ
Федеральный округ	Тип государственной услуги
Этап процесса получения услуги	Этап процесса получения услуги
Тип государственной услуги	Используемые источники поиска информации
Используемые источники поиска информации	

Полученные результаты в ходе регрессионного анализа степени сложности поиска информации, представлены в табл. 216 в Приложении 2. Они позволяют сформулировать следующие выводы.

Такие переменные, как пол и возраст на оценку степени сложности поиска информации в процессе получения государственной услуги не влияют. Как мы и предполагали в гипотезе, наличие высшего образования снижает степень сложности поиска такой информации. Принадлежность к самой высоко доходной группе населения также сокращает степень сложности поиска информации по услугам. Таким образом, мы нашли подтверждение первым двум гипотезам. Получен интересный результат: для физических лиц, проживающих в селах и областных центрах, степень сложности поиска требуемой информации по государственным услугам выше по сравнению с проживающими в малых городах. Тогда как каких-либо взаимосвязей с типом и размером поселения для юридических лиц выявлено не было.

Для юридических лиц важными определяющими факторами простоты поиска информации стали принадлежность к финансовой и гостиничной индустрии и размер предприятия. Здесь подтвердилась гипотеза о том, что чем крупнее организация, тем проще ее сотрудникам искать требуемую информацию. Примечательно, что с наибольшими трудностями в поиске информации сталкиваются те, кто пришли в первый раз или получили отказ. Здесь, однако, не очень ясна направленность связи: то ли заявители получили отказ и столкнулись с трудностями в поиске информации о том, что делать дальше, то ли им раньше было сложно найти всю информацию и результатом этого стала неправильно поданная заявка на получение государственной услуги.

Как следует из таблиц распределений, жители Центрального, Сибирского и Дальневосточного ФО реже всего говорят о сложностях в получении информации по государственным услугам. Как показывает анализ, очень сложно получить информацию по услугам, которые оказываются юридическим лицам.

3. Оценка сложности подачи заявки на получение государственной услуги, основные проблемные зоны

Сбор необходимых документов для подачи заявки

Рейтинг проблем, с которыми сталкиваются физические и юридические лица при сборе и подготовке документов. Основная проблема, которую чаще всего упоминают как физические, так и юридические лица, — это получение справок в других органах государственной власти. Именно эта необходимость сильно затрудняет процесс получения государственных услуг, по мнению трети респондентов (см. табл. 177—178 в Приложении 2). Каждый пятый опрошенный говорил о том, что наибольшие трудности вызывает заполнение бланков и составление заявлений. Еще одна важная проблема и для физических, и для юридических лиц, состоит в том, что им часто приходится получать справки в других организациях. Определенные затруднения вызывает необходимость копирования и нотариального заверения документов. И только 6% потребителей государственных услуг называют оплату квитанций в качестве проблемы при сборе и подготовке документов.

Интересно, что для селян основная проблема при сборе документов для подачи заявки — заполнение бланков и написание заявлений, тогда как для городских жителей — получение справок в других государственных органах. Еще одна проблема для проживающих в сельской местности, в отличие от горожан, — это копирование документов. В остальном тип населенного пункта значимых различий не дает.

Регрессионный анализ показателя сложности сбора необходимых документов. Зависимой переменной является оценка респондентом степени сложности процесса сбора необходимых документов для подачи заявки, она строится на основе вопроса:

Насколько трудно было для Вас собрать все необходимые документы для подачи заявки на получение данной государственной услуги?

1. Очень трудно.
2. Трудно.
3. Не трудно, но и не легко.
4. Легко.
5. Очень легко.
6. Затрудняюсь ответить.

Для расчета регрессионного уравнения зависимая переменная была перекодирована в дихотомическую переменную, где ответы: 1 — трудно и очень трудно; 0 — легко, очень легко и не трудно, но и не легко.

Основные гипотезы:

1. Информированность об административном регламенте снижает степень сложности подготовки документов для подачи заявки.
2. В зависимости от типа необходимой государственной услуги, потребителям сложнее или проще собирать пакет необходимых документов.
3. Труднее всего собирать документы заявителям из малых городов и сел, так как у них меньшие возможности по поиску информации.
4. Легче подготавливать документы тем, кто имеет высшее образование.

Уравнение регрессионного анализа (probit regression) степени сложности сбора документов для подачи заявки на получение данной государственной услуги выглядит так

$$\Pr(Y_i = 1) = F(a + X_i \times b + e),$$

где Y — зависимая дамми-переменная оценки трудности сбора документов; X — вектор независимых, объясняющих переменных; a — константа; b — вектор коэффициентов при независимых переменных; e — ошибка.

Список независимых переменных для физических и юридических лиц такой:

Детерминанты трудности сбора документов

для физических лиц	*для юридических лиц*
Возраст респондента	Возраст предприятия
Пол респондента	Размер предприятия
Уровень образования респондента	Вид деятельности предприятия
Принадлежность к доходной группе	Тип поселения
Тип поселения	Федеральный округ
Федеральный округ	Этап процесса получения услуги
Этап процесса получения услуги	Тип государственной услуги
Тип государственной услуги	Используемые источники поиска информации
Используемые источники поиска информации	

Полученные результаты регрессионного анализа степени трудности сбора и подготовки документов для подачи заявки на получение государственной услуги представлены в табл. 217 в Приложении 2. Таким образом, для физических лиц основными факторами, влияющими на оценку трудности процесса сбора и подачи документов, являются — возраст, образование, этап процесса получения государственной услуги, тип поселения, федеральный округ, тип услуги, за которой обратился респондент и способ поиска информации по процессу получения данной услуги, к которому обращался респондент. Результат анализа показал, что лицам самой молодой и самой старшей возрастной группы подготовить пакет документов сложнее всего. С ростом уровня образования снижается оценка степени трудности подачи документов, т.е. лица с высшим образованием в основном говорят о том, что собрать документы для подачи заявки им не составило труда. Неожиданным результатом стало то, что жителям областных центров, так же, как и сельским жителям, труднее собрать документы, чем тем, кто проживают в малых городах и поселках городского типа. Еще один интересный результат состоит в том, что по сравнению с россиянами, проживающими в Северо-Западном ФО, жители Центрального, Уральского и Сибирского федеральных округов реже говорят о трудностях при подготовке пакета документов. Возможно, это связано с ранее выявленными сложностями поиска информации и меньшей информированностью россиян, проживающих в Северо-Западном ФО.

По сравнению со сбором документов на заявку на социальные выплаты и пособия, по мнению населения, труднее всего подготовить документы для получения социальной медицинской помощи, регистрации и разрешения на трудоустройство, и регистрации собственности. Проще всего подготовить заявку для получения информационных услуг для безработных.

Для юридических лиц главным фактором в данной модели стал размер предприятия: для средних предприятий (50—100 человек) собрать пакет документов несколько сложнее, чем для мелких, численность персонала которых не превышает пяти человек. Вид деятельности и возраст предприятия не оказывают значимого влияния на оценку трудности в сборе документов. Примечательно, что здесь для юридических лиц мы получили обратный результат относительно трудности сбора документов в разных федеральных округах. Так в Северо-Западном ФО представители юридических лиц чаще говорят об отсутствии трудностей при подачи заявки, по сравнению с представителями организаций Центрального, Южного, Приволжского и Уральского федеральных округов.

Юридическим лицам намного проще собирать документы, если они посылают специальный запрос-обращение по электронной почте в государственные органы, чем ищут информацию сами в сети Интернет или приходят лично на консультацию.

Процедура подачи заявки

Оценка длительности ожидания в очереди (количество минут) для физических и юридических лиц. По результатам нашего опроса мы получили следующий результат: в среднем время ожидания в очереди на приеме составляет 40—50 минут для физических лиц и 30—40 для юридических лиц.

Примечательно, что для физических лиц, проживающих в селах и областных центрах (крупных городах), время, требуемое на ожидание в очереди, на 10 минут превышает то время, которое требуется в малых городах и Москве и Санкт-Петербурге. Для юридических лиц несколько иная картина — для того чтобы дождаться приема в селе им требуется всего 20 минут в среднем, тогда как в областном центре они вынуждены тратить около 40 минут. Дольше всего ожидают в очереди граждане, которые проживают в Северо-Западном и Уральском ФО, а также представители юридических лиц, которые работают в Южном ФО. Больше всего времени требуют обращения, связанные с регистрацией или лицензированием, аналогичные тенденции для юридических лиц.

Необходимость повторных посещений с целью подачи документов. Также является важной проблемой при получении государственных услуг. Так более трети физических и юридических лиц вынуждены приходить несколько раз, приносить дополнительные документы или что-то переделывать. В селе такие случаи наиболее часты. От повторных посещений чаще всего страдают жители Центрального и Южного федеральных округов, которые обращаются за получением каких-либо социальных справок или лицензирования деятельности. Для юридических лиц экстремальный случай отмечен в Уральском ФО, где только 25% юридических лиц удалось подать документы с первого раза. Наиболее трудно доступной услугой является получение акциза на алкоголь и юридическая регистрация.

Необходимость личного присутствия при подаче документов и обращения к посредникам. В 65—70% случаев необходимо личное присутствие заявителя, для того чтобы подать заявку на получение государственной услуги. Примечательно, что при этом только 3% физических лиц обращаются к услугам посредников. Среди юридических лиц этот процент составляет 10%. Чаще всего необходимо личное присутствие в Сибирском ФО (85%) и Северо-Западном ФО (79%). К посредникам с большей вероятностью обращаются на Дальнем Востоке. При обращении именно по поводу лицензирования наиболее часто заявители (17%) прибегают к помощи посредников.

Удобство режима работы государственных учреждений, предоставляющих государственные услуги. Мнения о степени удобства режима работы госорганов распределились практически одинаково, как между физическими, так и между юридическими лицами. Примерно две трети респондентов считают, что режим работы государственных учреждений удобен, и одна треть респондентов думают, что режим работы госорганов не удобен для посещения (в силу семейных обстоятельств или потому что приходится тратить свое рабочее время).

Анализ транспортной доступности государственных учреждений, предоставляющих государственные услуги. В целом как физические, так и юридические лица тратят в основном около часа на дорогу от дома до места предоставления государственных услуг — так ответили около 80% опрошенных. Еще 14—17% — чтобы добраться от дома до государственного учреждения за 1—2 часа, и только 4—5% сказали, что им требуется для этого более двух часов.

4. Удовлетворенность заявителей качеством предоставления государственных услуг

Удовлетворенность инфраструктурой предоставления услуг

Удовлетворенность удобством залов (мест) ожидания физических и юридических лиц представлена в табл. 184—186 в Приложении 2. Юридические лица в среднем чуть более удовлетворены удобством залов (мест) ожидания (7,3 против 6,9 балла из 10 возможных). Вместе с тем чаще всего был отмечен именно наивысший балл из возможных — 10 баллов, как физическими, так и юридическими лицами.

Стоит поговорить здесь о региональных различиях в оценке удовлетворенности удобством залов ожидания и у физических, и юридических лиц. Что касается физических лиц, то самыми неудовлетворенными оказались жители Волгоградской области, Республики Чувашия и Новгородской области, средний балл здесь не превышает 4,5 из 10 возможных. Только 5 баллов из 10 возможных дают жители Костромской, Оренбургской, Тверской области и Республики Карелия. Самыми довольными удобством залов ожидания являются жители таких субъектов федерации, как Хабаровский край, Республика Дагестан, Республика Хакасия, Еврейская автономная область и Воронежская область. Средний балл по удовлетворенности удобством залов ожидания здесь превышает отметку в 9 баллов.

На основе средних региональных оценок по удовлетворенности среди юридических лиц, самыми удовлетворенными удобством залов ожидания являются представители юридических лиц Брянской, Владимирской и Тамбовской областей и Республик Адыгея и Удмуртия. В этих субъектах федерации оценка удовлетворенности часто превышает отметку в 9,5 балла из 10 возможных. Самые низкие оценки удовлетворенности инфраструктурой были отмечены в Ямало-Ненецком АО, Калининградской и Новгородской областях. В Еврейской АО и Костромской области оценка удовлетворенности удобством залов колебалась вокруг 5 баллов.

Рейтинг недостающих элементов в залах (местах) ожидания, по мнению физических и юридических лиц, представлен в табл. 187, 188 в Приложении 2. Сразу нужно отметить, что среди тех и других треть респондентов, утверждают, что в залах ожидания всего достаточного и всего хватает. По мнению физических лиц, чаще всего в залах ожидания не хватает стульев, канцелярских принадлежностей, столов, гардероба и туалетов, а также справочных терминалов (компьютеров) для пользования посетителями. Список недостающих элементов, по мнению представителей юридических лиц, частично повторяет те элементы, которые указывали физические лица. На первом месте здесь также недостаток стульев, справочных терминалов, информационных листов и столов. Реже всего отмечают в качестве недостатка отсутствие лифта и буфета.

Удовлетворенность работой государственных служащих

Оценка компетентности сотрудников государственных учреждений у физических и юридических лиц в региональном разрезе отражена в табл. 191—193 в Приложении 2. Исходя из этих таблиц, можно сделать вывод о том, что в целом как физические, так и юридические лица, довольно высоко оценивают компетентность сотрудников госорганов, обеспечивающих процесс предоставления государственных услуг — 8,3 балла из 10 возможных. Это при том, что 50% совокупности оценивают компетентность на 9 балов, а наиболее часто встречающаяся оценка — 10 баллов.

Самая низкая оценка компетентности сотрудников у физических лиц, проживающих в Новгородской области (5 баллов из 10 возможных) и в Ямало-Ненецком АО (6,3 балла). Самые высокие оценки компетентности дают россияне, проживающие в Воронежской, Тамбовской и Липецкой областях, а также в Еврейской АО, Республиках Хакасия и Северная Осетия — Алания (9,5—10 баллов).

По мнению юридических лиц, Владимирская, Вологодская, Ивановская, Курская, Липецкая, Тамбовская, Тульская и Томская области, а также Республики Марий Эл и Удмуртия являются лидерами по оценкам компетентности сотрудников госорганов (9,5 балла и выше). Новгородская область и Ямало-Ненецкий АО находятся опять в числе отставших субъектов федерации.

Удовлетворенность временем, которое тратят сотрудники на прием одного посетителя. Анализ этого параметра снова не выявил значимых различий в оценках физических и юридических лиц (около 8 балов из 10 возможных). Однако региональные различия, как и в предыдущем пункте оценки работы госслужащих, имеются.

Так, в следующих регионах отмечается неудовлетворенность временем, которое тратят сотрудники государственных учреждений на прием одного потребителя государственных услуг: Новгородская область (4 балла), Ямало-Ненецкий АО (4,9 балла), Костромская область, Забайкальский край, Республики Удмуртия и Мордовия, Санкт-Петербург (везде 6,7 балла). У физических лиц лидерами по оценкам удовлетворенности временем, которое приходится на одного посетителя, являются Тульская, Воронежская области и Республики Дагестан и Хакасия (9,5 балла из 10 возможных).

Мнение юридических лиц частично расходится с мнением физических лиц. Так, самыми недовольными представителями юридических лиц относительно времени на одного посетителя оказались те, кто проживает в Новгородской области и Республике Бурятия. Красноярский край, Владимирская, Вологодская, Курская и Пензенская области и Республика Марий Эл стоят на первом месте в рейтинге по оценкам удовлетворенности временем, которое тратят работники госорганов на прием одного потребителя государственных услуг, так как средняя оценка по региону составляет 10 баллов (максимальную отметку из возможных).

Удовлетворенность отношением госслужащих к получателям услуг. Также один из показателей работы госслужащих в целом. Рассмотрим его на предмет различий между юридическими и физиче-

скими лицами, а также на предмет отличий по типам услуг и в региональном разрезе. На основе оценок можно сделать смелый вывод о том, что к физическим лицам сотрудники госорганов относятся чуточку лучше, чем к представителям юридических лиц. Однако эти различия очень маленькие: 8,2 балла против 8,1 балла соответственно.

Анализ ситуации в оценках удовлетворенностью отношением госслужащих в регионах показывает, что самыми неудовлетворенными можно считать жителей Новгородской области и Ямало-Ненецкого АО, а самыми удовлетворенными — жителей Белгородской и Тульской областей, а также Республик Хакасия, Северная Осетия — Алания и Дагестан. Самыми удовлетворенными среди представителей юридических лиц являются те, кто проживает в Брянской, Ивановской, Владимирской, Курской, Томской и Пензенской областях, а также в Красноярском Крае и Республике Марий Эл. Самые низкие оценки юридических лиц зафиксированы в Новгородской области и Республиках Удмуртия и Татарстан.

*Удовлетворенность выполнением функций сотрудниками государственных учреждений*ж. Это последний составной показатель удовлетворенности работой госслужащих в целом. Оценки по данному показателю в среднем самые высокие из всех четырех показателей: 8,2 балла для физических лиц и 8,1 балла для юридических лиц. Жители Забайкальского края, Новгородской области и Республики Удмуртия чаще всего неудовлетворенны тем, как госслужащие выполняют свои функции в процессе предоставления государственных услуг. А в таких регионах, как Тульская область и Республика Дагестан, наоборот, наблюдается самая высокая удовлетворенность выполнением функций сотрудниками госорганов (9,67 балла).

Среди юридических лиц чаще всего удовлетворены выполнением функций представители, проживающие в таких регионах, как Владимирская, Вологодская, Брянская, Пензенская, Курская, Томская и Челябинская области, а также Республика Адыгея. Наименее удовлетворены тем, как выполняют свои функции госслужащие, представители юридических лиц в Краснодарском крае и Ульяновской области.

Удовлетворенность качеством предоставления услуг в целом

В процессе получения государственной услуги физические и юридические лица часто сталкиваются с различными проблемами. В проведенном нами опросе мы попытались выяснить, какие именно проблемы больше всего беспокоят потребителей государственных услуг. Рейтинг перечисляемых проблем отражен в табл. 203, 204 в Приложении 2. Необходимо отметить, что только треть всех опрошенных была полностью всем удовлетворена. В основном критика сводилась к утомительным очередям: это отметили 37% физических лиц и 30% юридических лиц. Затем, как физическими, так юридическими лицами, указываются следующие недостатки: неприспособленное помещение для ожидания, недостаточное число сотрудников на приеме, длительность ожидания принятия решения, запутанна процедура оформления документов и т.д. Около 10% респондентов отмечают неудобный график работы. Самой редкой из названных проблем является грубость и невнимательность сотрудников.

Удовлетворенность качеством предоставления услуг в целом у физических и у юридических лиц выявлялась двумя способами: 1) рассчитывался сводный показатель удовлетворенности и 2) на основе вопроса:

Насколько Вы удовлетворены качеством предоставления государственных услуг государственными органами в целом? *(выберите отметку на 5-балльной шкале: 1 — совсем неудовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)*

1___2___3___4___5___6___7___8___9___10

Сначала остановимся на анализе прямого вопроса, затем перейдем к обсуждению сводного показателя и построению регрессии для выявления детерминант удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг.

Физические и юридические лица удовлетворены процессом предоставления государственных услуг в целом на 7,7—7,8 балла из 10 возможных. Перейдем к рассмотрению социально-демографи-

ческих характеристик. Так, женщины чуть-чуть больше удовлетворены процессом предоставления государственных услуг, чем мужчины. Интересно, что представители самой старшей и самой младшей возрастных групп удовлетворены в среднем на 0,3 балла больше, чем представители группы среднего возраста. Относительно уровня образования — прослеживается явная тенденция к сокращению оценок удовлетворенности с ростом уровня профессиональной квалификации. Если средний бал удовлетворенности россиян с начальным образованием составил порядка 8,6 балла, то средний бал удовлетворенности качеством услуг российских граждан с высшим образованием опустился до 6,7 балла. Сравнение показателя по доходным группам дает следующую картину: наиболее удовлетворенными являются самые бедные и самые богатые (т.е. кто сосредоточены на концах распределения). Оценки представителей остальных групп варьируют от 7,1 до 7,6 балла. Что касается типа поселения, то здесь можно сказать следующее: чуть менее удовлетворенными являются жители сельской местности, Москвы и Санкт-Петербурга, уровень удовлетворенности москвичей и жителей крупных и малых городов находится примерно на одном уровне.

Анализ различий в степени удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг в зависимости от характеристик предприятия свидетельствуют о следующем: четких зависимостей от возраста организации выявлено не было (разброс от 7,6 до 7,9 балла). Самыми удовлетворенными оказались представители юридических лиц, которые заняты в транспорте и связи (8,4 балла), а также в бюджетном секторе (8,37 балла), самыми неудовлетворенными — представители предприятий в сельском хозяйстве (6,5 балла) и строительстве (7,0 балла). Прослеживается явная зависимость от размера предприятий: с увеличением численности персонала растет удовлетворенность процессом предоставления государственных услуг. Так, если представители юридических лиц, численность сотрудников которых не превышает пяти человек, удовлетворены на 7,1 балла, то представители юридических лиц с численностью персонала в 500 человек и более удовлетворены на 8,2 балла.

Перейдем к рассмотрению региональных различий. Самыми неудовлетворенными оказываются жители Оренбургской, Тамбовской и Московской областей, а также Республик Мордовия и Марий Эл. Наивысшие оценки по удовлетворенности процессом предоставления государственных услуг дали россияне, проживающие в Брянской, Ивановской, Магаданской и Тульской областях, здесь средний балл превышает отметку 9,1. Самыми удовлетворенными юридическими лицами были те, кто ведут свою деятельность в Брянской, Вологодской, Смоленской и Тамбовской областях, а также в Республиках Мордовия и Марий Эл. Важно заметить, что такой результат не совсем совпадает с оценками физических лиц: так, в Тамбовской области и указанных республиках население, наоборот, меньше всего удовлетворено тем, как предоставляются государственные услуги. Самые низкие оценки по удовлетворенности среди юридических лиц были зафиксированы в таких субъектах федерации, как Краснодарский край, Московская, Калужская, Новгородская, Тюменская и Ульяновская области и Республика Татарстан.

Теперь перейдем к анализу *общего показателя удовлетворенности качеством государственных услуг*. Методология расчета сводного индекса удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг представлена ниже.

Агрегированная оценка удовлетворенности качеством оказания государственной услуги в соответствии с рассматриваемым административным регламентом рассчитывалась как арифметическая сумма оценок по следующим индикаторам:

- оценка качества параметров инфраструктуры, связанной с получением услуги;
- оценка качества взаимодействия с поставщиком услуги;
- оценка оптимальности и удовлетворенность процедурой получения услуги.

Итоговый балл формировался как сумма средних оценок заявителей для каждой государственной услуги по каждому из совокупности показателей оценки качества:

$$\mathrm{PSUM} = X + Y + Z,$$

где PSUM — средний суммарный балл по услуге (сводный индекс оценки качества предоставления государственной услуги потребителями); X — значение показателя удовлетворенности удобством залов ожидания (10-балльная шкала); Y — значения показателей оценки качества взаимодействия с поставщиком государственной услуги, а именно: оценка компетентности сотрудников, удовлетворенность отношением сотрудников к получателям государственных услуг, удовлетворенность временем, которое тратят государственные служащие на прием одного посетителя, удовлетворенность исполнением функ-

ций сотрудниками государственных учреждений; Z — значение показателя оценки удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг в целом.

Полученные агрегированные оценки сводного индекса удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг позволяют сделать вывод о степени удовлетворенности потребителей той или иной государственной услугой, как в абсолютном контексте, т.е. в сравнении с максимально возможной оценкой по данной методике (она составляет 10 баллов), так и в относительном.

Регрессионный анализ степени удовлетворенности качеством предоставления услуг. Анализ проводится для сводного индекса удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг. Основной зависимой переменной является количественная переменная оценки удовлетворенности качеством процесса предоставления государственных услуг (балльная шкала от 1 до 10, где 1 — минимум, 10 — максимум).

Уравнение регрессионного анализа (regression OLS) степени удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг, выглядит так

$$Y_i = a + X_i \times b + e,$$

где Y — зависимая дамми-переменная — общий индекс удовлетворенности процессом предоставления государственных услуг; X — вектор независимых, объясняющих переменных; a — константа; b — вектор коэффициентов при независимых переменных; e — ошибка.

В качестве независимых переменных выступают:

Детерминанты удовлетворенности качеством

для физических лиц	*для юридических лиц*
Возраст респондента	Возраст предприятия
Пол респондента	Размер предприятия
Уровень образования респондента	Вид деятельности предприятия
Принадлежность к доходной группе	Тип поселения
Тип поселения	Федеральный округ
Федеральный округ	Этап процесса получения услуги
Этап процесса получения услуги	Тип государственной услуги
Тип государственной услуги	Чтение административных регламентов
Чтение административных регламентов	Степень сложности поиска информации
Степень сложности поиска информации	Трудность сбора документов для подачи заявки
Трудность сбора документов для подачи заявки	Наличие предварительной записи на прием
Наличие предварительной записи на прием	Удобство режима работы государственного учреждения
Удобство режима работы государственного учреждения	Транспортная доступность
Транспортная доступность	Факт получения отказа
Факт получения отказа	Число повторных посещений
Число повторных посещений	Информирование о ходе выполнения заявки
Информирование о ходе выполнения заявки	

Основные гипотезы:

1. Проживание в малых городах и в селе увеличивает удовлетворенность качеством предоставления услуг в силу меньшей требовательности заявителей.

2. Чем выше уровень образования, тем меньше степень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг.

3. Чем старше индивид, тем больше он удовлетворен качеством предоставления государственных услуг.

4. В случае, если индивид хорошо информирован об административном регламенте, то его удовлетворенность предоставлением государственных услуг выше, по сравнению с теми, кто не читали регламентов.

5. Сложность поиска информации о процессе получения государственной услуги сокращает степень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг.

6. Опыт отказа в предоставлении государственной услуги существенно снижает степень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг.

7. Необходимость повторных обращений или многократного посещения государственного органа существенно снижает степень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг.

8. Отмеченная трудность сбора документов для подачи заявки существенно сокращает общую удовлетворенность.

9. Удобство режима работы и транспортная доступность увеличивают степень удовлетворенности, как у физических, так и у юридических лиц.

Результаты регрессионного анализа МНК для физических лиц представлены в табл. 218 в Приложении 2. Основные выводы в соответствии с полученными результатами таковы:

1. Действительно есть значимое влияние фактора пола: женщины больше удовлетворены, чем мужчины.

2. Такие параметры, как возраст, образование, уровень дохода на этап получения услуги никакого значимого влияния не оказывают.

3. Интересное наблюдение показывает результат выявления зависимости от типа поселения. Так москвичи и санктпетербуржцы меньше удовлетворены процессом получения государственных услуг, чем те, кто проживают в малых городах и поселках городского типа. Это может свидетельствовать либо о том, что жители двух столиц более притязательны, либо действительно качество работы госорганов по предоставлению государственных услуг здесь несколько ниже, чем в малых городах.

4. В таких федеральных округах, как Центральный, Южный, Сибирский, Дальневосточный и в столице жители больше удовлетворены, чем те, кто проживают в Северо-Западном ФО.

5. Интересно, что в зависимости от типа получаемой услуги меняется степень удовлетворенности качеством этого процесса. Так, больше удовлетворены те, кто обращаются за социальной и медицинской помощью, миграционными услугами, информационными услугами для безработных и за услугами МВД, чем те, кто за социальными пособиями и выплатами. При этом меньше удовлетворены те, кто обращаются по вопросам регистрации собственности.

6. Чем сложнее искать информацию о получении государственной услуги, тем меньше удовлетворенность качеством предоставления этой услуги.

7. Аналогично, чем труднее собирать документы для подачи заявки, тем меньше удовлетворен респондент.

8. Наличие предварительной записи, как ни странно, снижает степень удовлетворенности качеством предоставления услуг. Видимо, это сильно усложняет процесс обращения за услугой.

9. Удобство режима работы, как и предполагалось, увеличивает степень удовлетворенности качеством предоставления услуг, а вот транспортная доступность не оказывает значимого влияния.

10. Подтвердилась также гипотеза для физических лиц о том, что факт получения отказа и многократные обращения сильно снижают удовлетворенность качеством предоставления государственных услуг.

Обратившись к результатам регрессионного анализа для юридических лиц, получим следующие детерминанты:

11. Возраст и размер предприятия значимого влияния на удовлетворенность не оказывают.

12. Интересно, что по сравнению с организациями, которые ведут свою деятельность в торговле, наиболее удовлетворенными оказываются представители финансовой отрасли и гостиничного бизнеса.

13. Есть значимое влияние и такого фактора, как этап получения услуги. Если представители юридических лиц находятся в состоянии ожидания результата либо получили отказ, то их удовлетворенность ниже, чем у тех, кто уже получили ожидаемый результат.

14. Представители юридических лиц, проживающие в крупных городах и областных центрах, чуть больше удовлетворены качеством предоставления государственных услуг, чем те, кто сосредоточил свой бизнес в малых городах и поселках городского типа.

15. Юридические лица, которые живут Центральном, Южном, Приволжском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах и столичных регионах Москвы и Санкт-Петербурга, с большей вероятностью будут удовлетворены процессом получения услуг, чем те, кто живет в Северо-Западном ФО.

16. Если юридическое лицо обращается за какой-либо социальной услугой, то вероятность быть удовлетворенной намного выше, чем если бы оно обратилось за какой-либо другой услугой.

17. Если представители юридических лиц читают административный регламент до того, как обратиться за услугой, то удовлетворенность качеством предоставления этой услуги будет выше.

18. Испытываемые трудности при сборе документов для подачи заявки, а также предварительная запись сокращают степень удовлетворенности процессом получения услуги.

19. Удобство режима работы и транспортная доступность повышают степень удовлетворенности у юридических лиц.

20. Факт отказа в предоставлении государственной услуги, а также многократное вынужденное посещение данного госоргана заметно сокращают уровень удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг.

21. А вот информирование о ходе выполнения заявки, наоборот, существенно увеличивает уровень удовлетворенности.

Таким образом, мы видим, что большинство наших гипотез относительно факторов удовлетворенности качеством процесса предоставления государственных услуг подтвердилось.

5. Оценка изменения качества государственных услуг в связи с внедрением административных регламентов

Опыт обращения за государственной услугой

Частота обращения за государственными услугами в прошлом для физических и для юридических лиц практически не отличается друг от друга. Около 46% опрошенных говорят, что за государственными услугами они обращались два раза в год, еще 37–40% — три–четыре раза, примерно 8% — пять–шесть раз в год и 6–9% — более семи раз. Мужчины обращаются за государственными услугами в среднем чуть чаще, чем женщины.

Значительных различий по числу обращений за государственными услугами между юридическими лицами в зависимости от возраста организации не наблюдается. Вполне закономерно, что молодые организации вынуждены чаще обращаться за той или иной государственной услугой, чем давно работающие предприятия.

Оценка изменений по сравнению с прошлым опытом обращения в госорганы

Оценка сравнения последнего опыта получения государственной услуги респондентом с текущим состоянием дел для физических и юридических лиц проводится на основе вопроса:

Сравните свой сегодняшний приход в государственный орган и последний опыт обращения в государственный орган. Насколько сильно изменилась ситуация?

1. Стало намного хуже.
2. Стало несколько хуже.
3. Ничего не изменилось.
4. Стало несколько лучше.
5. Стало намного лучше.

Как показали результаты опроса и физические, и юридические лица приблизительно одинаково оценивают изменения состояния дел в процессе предоставления государственных услуг по сравнению со своими прошлыми посещениями. Примерно две трети опрошенных говорят о том, что ничего не изменилось, около 30% отмечают изменения в положительную сторону, и только 6% — отрицательную динамику в изменениях.

Оценка изменений в будущем

Оценки изменения ситуации в ближайшие 2—3 года физическими и юридическими лицами также мало отличаются друг от друга. Примерно половина участвовавших в опросе уверены, что ничего не изменится, 41—46% считают, что ситуация с процессом получения государственных услуг определенно изменится в лучшую сторону, и только 5—9% считают, что изменения будут в худшую сторону.

Регрессионный анализ детерминант прогнозных оценок изменений в будущем. Зависимой переменной является оценка изменений в будущем. Дихотомическая переменная строилась на основе вопроса:

Как Вы считаете, изменится ли ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 2—3 года?

1. Да, изменится к лучшему.
2. Да, изменится к худшему.
3. Нет, ничего не изменится.

Принимались варианты ответа: 1 — да, изменится к лучшему, 0 — да, изменится к худшему либо нет, ничего не изменится.

Уравнение регрессионного анализа (probit regression) оценки изменения ситуации в будущем с получением государственной услуги выглядит так

$$\Pr(Y_i = 1) = F(a + X_i \times b + e),$$

где Y — зависимая дамми-переменная оценки изменения ситуации в будущем; X — вектор независимых, объясняющих переменных; a — константа; b — вектор коэффициентов при независимых переменных; e — ошибка.

В качестве независимых переменных выступают:

Детерминанты оценки изменения ситуации в будущем

для физических лиц	*для юридических лиц*
Возраст респондента	Возраст предприятия
Пол респондента	Размер предприятия
Уровень образования респондента	Вид деятельности предприятия
Принадлежность к доходной группе	Тип поселения
Тип поселения	Федеральный округ
Федеральный округ	Тип государственной услуги
Тип государственной услуги	Степень сложности поиска информации
Степень сложности поиска информации	Трудность сбора документов для подачи заявки
Трудность сбора документов для подачи заявки	Общий индекс удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг
Общий индекс удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг	

Полученные результаты отражены в табл. 219 в Приложении 2, они позволяют сделать следующие выводы: оценки изменения ситуации не зависят от пола, возраста и образования. При этом фактор дохода имеет значимое влияние: принадлежность к самой низкой доходной группе увеличивает вероятность того, что респондент будет оценивать изменения в худшую сторону. Характеристики предприятий также имеют незначимое влияние на оценки изменений ситуации в будущем для юридических лиц.

В Москве и Санкт-Петербурге с большей вероятностью будут давать отрицательную оценку изменениям, тогда как в областных центрах, наоборот, положительную, по сравнению с малыми городами и поселками городского типа. Для юридических лиц выявилась другая тенденция — те, кто работают в селе, склонны больше к положительным оценкам на будущее. Примечательно, что во всех федеральных округах, кроме Северо-Западного, физические лица с большей вероятностью будут говорить об отсутствии изменений или негативной тенденции. Что касается оценок юридических лиц, то здесь только в Южном и Дальневосточном ФО с большей вероятностью будут давать положительные оценки на будущее, по сравнению с Северо-Западным ФО.

Сравнивая с услугами, связанными с социальными выплатами, мы можем сказать, что отрицательные оценки динамики характерны для тех, кто пришли за такими услугами, как получение социальной или медицинской помощи и услугами по оформлению жалоб. Стоит отметить, что юридические лица скорее дадут положительную оценку по отношению ко всем другим услугам, кроме получения социальных услуг.

Нужно также отметить отрицательную взаимосвязь трудности сбора документов для подачи заявки и оценки изменения ситуации в будущем: если для человека было трудно собрать документы для заявки, то вероятнее всего он не выскажется в положительную сторону. Для юридических лиц была определена обратная взаимосвязь — чем труднее представителям организаций было собирать документы, тем выше вероятность того, что они положительно оценят изменения ситуации.

Положительная связь была выявлена от оценки общей удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг. Такая зависимость вполне объяснима — оптимизм в прогнозах на будущее во многом зависит от того, насколько человек удовлетворен текущим состоянием дел. Аналогичное влияние было получено и для юридических лиц.

Сравнение ситуации в зависимости от типа услуги, за которой обращается респондент

После того, как мы подробно описали выделенные проблемные зоны и определили ряд факторов, влияющих на информированность потребителей о регламентах, удовлетворенность процессом получения услуг и оценку ситуации в будущем, обратим наше внимание на анализ интересных результатов, полученных в процессе сравнения ситуации в зависимости от того, за какой услугой обращается респондент.

В ходе анализа было выделено 19 групп услуг, за которыми обращались респонденты (см. Приложение 3). Приложение 4 содержит частотные распределения по всем вопросам относительно этих групп. Как видно из табл. 220 этого Приложения, физические и юридические лица распределились таким образом, что для физических лиц характерны обращения за такими услугами, как получение различных пособий, оформление социальных справок и льгот, миграционные услуги и т.д., а для юридических лиц — услуги по лицензированию деятельности, юридической регистрации и т.д.

Следующая таблица отражает степень осведомленности получателей государственных услуг при обращении в госорганы. Так, те, кто обращаются за социальными услугами, миграционными услугами и услугами ОВиР реже всего осведомлены о существовании регламентов, регулирующих процесс предоставления этих услуг (от 40 до 50% опрошенных). Наиболее осведомлены те потребители, которые обратились за получением какой-либо лицензии на деятельность, получением акциза на алкогольную продукцию или за юридической регистрацией (от 60 до 70% респондентов). Самыми читающими опять же оказываются те, кто пришли за лицензией на лекарственные средства, акцизом на алкоголь или юридической регистрацией: всего 8—12% тех, кто регламент не читал (см. табл. 222). Тогда как среди обра-

тившихся за другими услугами около трети таких, которые знают о существовании регламента, но при этом его никогда не читали.

Самые понятные регламенты, по мнению респондентов, — те, которые описывают процесс предоставления таких услуг, как получение пособий, оформление социальных субсидий, услуги по информационному обеспечению безработных, услуги на получение лицензий на виды деятельности. Наиболее частое непонимание вызывают тексты регламентов, регулирующих предоставление услуг по оформлению социальных справок, регистрации земельных участков, юридических услуг, связанных с розыском, услуг по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции. Аналогичные результаты дает (см. табл. 234) оценка респондентами понятности изложения материалов на информационных стендах.

Очень сложно, на взгляд опрошенных, получить информацию о таких услугах, как услуги специальных подразделений МВД, получение информации о лицензировании видов деятельности, регистрация земельных участков (см. табл. 224 в Приложении 4). Об остальных услугах, за которыми обращались россияне, попавшие в выборку, информацию получить не очень сложно.

При этом за получением информации практически все респонденты, независимо от типа услуг, советуют обращаться по телефону или лично к госслужащим. Следующим по полезности информативности источником информации называются информационные стенды и информационные сайты в Интернете.

Самым трудным мероприятием при сборе необходимых документов для подачи заявки на получение государственной услуги, по мнению респондентов, является получение справок в других госорганах (около 40—50% опрошенных). Те респонденты, которые пришли за услугами по оформлению справок отмечали также, что было очень сложно правильно заполнить бланк и написать заявление на услугу (более трети респондентов). Примечательно, что для юридических лиц, обратившихся за услугами по лицензированию деятельности или продукции, было сложно получить справки по актам гражданского состояния и справки в других организациях. Определенную трудность для физических лиц, пришедших за услугами по оформлению социальных пособий и дотаций, социальных справок и за миграционными услугами, представляла необходимость копировать документы.

Интересно, что подавляющее большинство опрошенных, обратившихся за услугами для физических лиц, такими как получение пособий и социальных справок, получение информации для безработных и др., пришли на первичный прием без предварительной записи (примерно 75—85%). Тогда как довольно значимая часть юридических лиц, обратившихся за услугами по лицензированию деятельности, по розыску, юридической регистрации, были вынуждены предварительно записываться на первичный прием (40—50% респондентов). При этом дольше всего в очереди стоят именно юридические лица, пришедшие за получением информации о лицензировании видов деятельности (около 100 минут). Среди физических лиц больше всего времени в очереди проводят те, кто ожидают приема для получения таких услуг, как регистрация земельных участков, миграционные услуги, получение социальных справок. Минимальное ожидание в очереди отмечали те респонденты, которые пришли за услугами специальных подразделений МВД.

По мнению опрошенных, труднее всего собрать и подать документы на получение таких услуг, как оформление социальных справок (29%), миграционные услуги (31%) и получение информации о лицензировании видов деятельности (35%). Проще всего подготовить пакет необходимых документов, чтобы подать заявку на получение консультационных услуг по оформлению прав собственности, информации для безработных, услуг по оформлению жалоб и претензий, юридической регистрации и услуг по налогам и сборам. При этом только в 50% случаев при подаче документов на оформление социальных справок, на получение информации о лицензировании видов деятельности, лицензирование лекарственных средств, а также получение акциза на алкоголь респондентам удается подать документы с первого раза. Только 38% опрошенных сказали, что при подаче документов у них все приняли сразу. При обращении за другими услугами респондентам чуть реже приходится приносить дополнительные документы, переписывать или переделывать имеющиеся. Что касается миграционных услуг, услуг по выдаче паспортов, получения информации безработными и получение лицензий на лекарственные средства, то здесь требуется личное присутствие получателя услуги в (80—90% случаев). Тогда как те респонденты, которые пришли за получением юридических услуг, связанных с розыском или за услугами по оформлению жалоб и претензий, в 60—70% случаев могли обратиться к посредникам или другим лицам для того, чтобы подать документы на получение этих услуг. Однако чаще всего к посредникам обращаются те, кто хотят получить лицензию на какой-либо вид деятельности или информацию об этих

лицензиях (10—13% респондентов). Стоит отметить, что к услугам посредников в целом прибегает очень маленький процент респондентов — порядка 3—5%.

Рассмотрим далее вопросы, связанные с удовлетворенностью населения различными аспектами процесса предоставления государственных услуг. Таблица 232 позволяет сделать выводы об удовлетворенности респондентов оборудованностью залов ожидания. Так, те, кто пришли за получением социальных справок, услугами ОВиР, юридическими услугами, связанными с розыском и получением информации о лицензировании деятельности, отмечают самую низкую удовлетворенность обстановкой и оборудованием залов ожидания (около 6 баллов из 10 возможных). Самыми удовлетворенными в этом плане оказались юридические лица, пришедшие за услугами по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции (9,6 балла из 10 возможных). При этом, по словам опрошенных, чаще всего в залах ожидания не хватает именно стульев, столов и образцов для заполнения бланков. Часто также отмечается отсутствие справочных терминалов (компьютеров), туалета и гардероба.

Режим работы госорганов устраивает только половину тех респондентов, которые пришли за получением миграционных услуг, оформлением социальных справок, услугами ОВиР, получением информации о лицензировании деятельности, услугами специальных подразделений МВД и услугами по налогам и сборам. Только треть респондентов, обратившихся за юридическими услугами, связанными с розыском, высказались в пользу удобства режима работы госорганов. В остальных же случаях большинство респондентов говорят о том, что режим работы госучреждений их устраивает, и они могут прийти туда в свое свободное время.

Примечательно, что различий в зависимости от типа услуги, за которой обращается респондент, по поводу транспортной доступности выявлено не было. Около 25—35% отмечают тот факт, что добираться до госоргана крайне неудобно, для остальных же не составляет особого труда. От 60 до 80% опрошенных говорят, что на дорогу им требуется менее одного часа.

Как уже было отмечено в предыдущих главах, респонденты высоко оценивают компетентность госслужащих. Таблицы 239—242 (см. Приложение 4) позволяют выделить небольшие отличия в оценках опрошенных в зависимости от типа услуги, за которой они обратились. Учитывая общий высокий уровень оценок компетентности сотрудников госорганов, все же мы можем говорить о самых низких оценках респондентов в случаях обращения за такими услугами, как регистрация земельных участков (7,5 балла из 10 возможных), получение информации о лицензировании деятельности (7,4) и юридические услуги, связанные с розыском (7,4). Самую высокую оценку компетентности госслужащих дали те люди, которые обратились за услугами специальных подразделений МВД (9,4 балла из 10 возможных). Очень показательны результаты, отраженные в следующей таблице, — это доля повторных обращений за той же услугой в результате ошибок госслужащих. Так респонденты, пришедшие за информацией о лицензировании деятельности, чаще всего вынуждены обращаться повторно из-за ошибки сотрудников госорганов (63%). Высокая доля повторных обращений по вине госслужащих по поводу регистрации земельных участков (30%), юридической регистрации, учету и лицензированию (33%). При обращении за другими типами услуг уровень повторных обращений из-за ошибок госслужащих существенно снижается.

Наименьшая удовлетворенность временем, которое тратят сотрудники госорганов на прием одного посетителя, была зафиксирована среди лиц, обращающихся за теми же тремя видами услуг: регистрация земельных участков (6,5 балла из 10 возможных), получение информации о лицензировании деятельности (6,1) и юридические услуги, связанные с розыском (6,7). Больше всего удовлетворены временем, которое тратят сотрудники госорганов на прием одного посетителя, оказались безработные, обратившиеся за информацией и трудоустройством (8,7) и юридические лица по поводу получения акциза на алкогольную продукцию (8,7).

Самыми неудовлетворенными отношением госслужащих к потребителям государственных услуг оказались юридические лица, которые пришли за получением информации о лицензировании деятельности (6,4 балла из 10 возможных). А юридические лица, которые обратились за получением лицензии на лекарственные средства, наоборот отметили, что они очень удовлетворены отношением работников госорганов к получателям государственных услуг (9,1 балла из 10 возможных). Аналогичные оценки удовлетворенности по данному пункту опять показали безработные, пришедшие в госорганы.

Результаты распределения средних оценок удовлетворенности выполнением госслужащими своих функций не отличаются от предыдущих результатов. Самые низкие оценки были зафиксированы среди

получателей таких услуг, как регистрация земельных участков (7,0 баллов из 10 возможных), получение информации о лицензировании деятельности (6,7) и юридические услуги, связанные с розыском (7,0). Наиболее высокие оценки удовлетворенности здесь у тех, кто пришел за услугами в специальные подразделения МВД (9,1).

Практически всегда госслужащие информируют получателей услуг о сроках рассмотрения заявки. Положительно ответили на вопрос о том, проинформировали их или нет о сроках рассмотрения заявки, дали респонденты, пришедшие за получением лицензии на какую-либо деятельность (90%), миграционных услуг (90%), за регистрацией земельных участков (90%), акцизом на алкогольную продукцию (97%) и юридической регистрацией (100%).

Длительность ожидания предоставления государственной услуги (с момента подачи заявки до получения результата) значительно варьирует в зависимости от вида услуги, за которой обратился респондент, однако в целом практически не нашлось таких респондентов, которые бы сказали, что они ждали услугу более 60 дней. Примерно половина обратившихся за получением социальных пособий или субсидий, за консультацией по оформлению прав собственности, за информацией для безработных, за информацией о лицензировании деятельности, за услугами специальных подразделений МВД и за услугами по налогам и сборам, получили услуги в течение семи дней. В остальных случаях только 20—35% респондентов получали услугу в течение недели. Остальные опрошенные получали услуги в течение двух—шести недель.

Примечательно, что в процессе ожидания госслужащие, как правило, информируют получателей государственных услуг о ходе предоставления услуги (см. табл. 244, 246, 249, 251 в Приложении 4). Однако 56—57% респондентов, обратившихся за социальными услугами по получению пособий, услугами ОВиР и специальных подразделений МВД, а также за регистрацией земельных участков, никак не были проинформированы о ходе предоставления услуги. Тогда как среди получателей других видов услуг доля тех, кто не получили никакого ответа от сотрудников госорганов о стадии прохождения заявки, была существенно ниже.

Сотрудники госорганов не всегда сообщают о возможных процедурах обжалования результата обращения. Так, только треть обратившихся за социальными пособиями и субсидиями и социальными справками получили такую информацию. Однако среди пришедших за получением лицензии на какую-либо деятельность или лицензии на лекарственные средства, таких уже более 73%.

В целом отказ в предоставлении услуги встречается довольно редко: только 1—2% среди тех, кто обратились за получением социальных пособий или информацией для безработных. В то же время чаще всего отказ получают те, кто пришли за услугами по оформлению жалоб или претензий (23%) или за лицензированием лекарственных средств (16%). При этом доля обжалований и жалоб очень низкая. Если принять во внимание различия по видам услуг, то самый низкий уровень обращений с жалобами среди тех, кто получают социальные пособия, миграционные услуги, услуги ОВиР, лицензии на деятельность и юридическую регистрацию (до 3%). Как ни странно, но чаще всего обращаются с жалобами те, кто пришли за услугами специальных подразделений МВД (18%).

Интересно, что для получения услуги респондентам приходится посещать госучреждение более двух раз. Только треть пришедших, чтобы зарегистрировать земельный участок, получить услугу по миграционным вопросам, получить информацию о лицензировании деятельности или лекарственных средств, получить услуги по розыску или оформить жалобу, получает необходимую услугу за два посещения. Остальным приходится приходить намного чаще. Так, от 15 до 30% тех лиц, которые обратились за получением лицензии, регистрации земельных участков или по вопросам прав собственности, приходили в госучреждение семь раз и более. Основными причинами этих многократных посещений чаще всего оказываются сложность процедуры подачи документов и большие очереди.

В целом нужно отметить очень высокие показатели удовлетворенности процессом предоставления государственных услуг (см. табл. 253 в Приложении 4). Как и подтверждалось ранее, наименее удовлетворены те, кто обратился за такой услугой, как регистрация земельных участков (6,8 балла из 10 возможных), а также за информацией о лицензировании деятельности (6,3 балла). Самыми удовлетворенными оказались те, кто пришел за услугами, связанными с миграционными вопросами, информацией для безработных, за получением акциза на алкогольную продукцию и услугами специальных подразделений МВД.

И наконец, последний момент, который необходимо рассмотреть, связан с оценками изменений ситуации в сфере предоставления государственных услуг по сравнению с прошлым обращением и прогно-

зом на будущее. Вариации в ответах в зависимости от вида услуги, за которой обратился респондент, довольно значительны. Однако в большинстве случаев преобладают положительные оценки. Наибольшая доля тех, кто отрицательно оценил произошедшие изменения с момента последнего посещения госоргана, была зафиксирована среди тех, кто пришли за получением информации о лицензировании деятельности (16%) и юридической регистрацией (20%). Более двух третей респондентов, которые обратились за социальными справками, миграционными услугами, консультативными услугами по оформлению прав собственности, за получением лицензии на какую-либо деятельность, услугами по оформлению жалоб и претензий и услугами специальных подразделений МВД, говорили о том, что ничего не изменилось с их последнего обращения за услугой. Интересно, что процент тех, кто считают, что ситуация изменилась в лучшую сторону больше среди тех, кто пришли за юридической регистрацией.

Относительно прогнозных оценок на ближайшее время, мы получили следующие результаты. Самый высокий процент «оптимистов» среди тех, кто обратились за информацией для безработных и пришли получить юридическую регистрацию (52% и 57% соответственно). Самая высокая доля тех, кто считают, что ситуация будет ухудшаться, была отмечена среди респондентов, пришедших за юридическими услугами, связанными с розыском (28%). Наибольшее относительное число придерживающихся стабильной точки зрения на то, что ничего не изменится, было зафиксировано среди тех, кто обратились за социальными справками или услугами специальных подразделений МВД (61%).

В данном разделе анализировались такие проблемы, как информированность получателей государственных услуг об административных регламентах, оценки степени сложности подачи заявки на получение услуги, удовлетворенность качеством предоставления государственных услуг физическими и юридическими лицами, а также оценки изменения ситуации по сравнению с прошлым опытом получения государственной услуги и оценки изменения ситуации в будущем.

В результате проделанного анализа мы можем сделать выводы о различиях в информированности и удовлетворенности качеством предоставления услуг, а также во мнениях о процессе предоставления государственных услуг у физических и юридических лиц. Кроме того, полученные данные позволяют оценивать региональные различия и различия по типам оказываемых услуг.

Полученные результаты не всегда подтверждают выдвинутые нами гипотезы. Кратко полученные выводы можно охарактеризовать следующим образом:

1. Информированность и основные способы поиска информации для физических и юридических лиц. Далеко не все, кто обращаются за услугами, читают административные регламенты заранее. Примечательно, что около 20—30% читают регламенты на стендах в зале ожидания. Чаще всего как юридические, так и физические лица предпочитают обращаться за информацией непосредственно к самим госслужащим или консультироваться по телефону. Интернет-источники заняли третье место. Только 10% респондентов отметили большую сложность в поиске информации, остальные высказались, что в принципе ее найти довольно легко.

2. Основные проблемы и степень сложности сбора и подготовки документов для обращения в госорганы. Самые большие проблемы связаны с длительным ожиданием в очереди и подготовкой документов для подачи заявки. Среди выявленных факторов, вызывающих трудности сбора необходимых документов, оказались, такие как тип поселения, федеральный округ и способ поиска информации.

3. Удовлетворенность качеством предоставления государственных услуг. В целом необходимо заметить, что уровень удовлетворенности, как инфраструктурой, работой госслужащих, так и качеством предоставления государственных услуг, в целом довольно высок. На основе регрессионного анализа комплексного показателя удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг мы получили, что во многом она определяется за счет сложности поиска информации, информированности потребителей, трудности сбора необходимых документов, транспортной доступности и удобства режима работы. Социально-демографические характеристики здесь играют небольшую роль.

4. Оценки изменения ситуации в будущем. Большая часть опрошенных, как среди юридических, так и физических лиц, настроены оптимистично. Вместе с тем большая доля тех, кто считают, что

в ближайшие 2—3 года ничего не изменится в ситуации получения государственных услуг. В основном оценки будущих изменений разнятся от того, за какой услугой обратился человек и насколько он удовлетворен процессом получения этой услуги.

5. Как показал подробный анализ, процесс предоставления услуг и оценки его респондентами сильно отличаются в зависимости от вида услуги, за которой обращается респондент. Раздел 6 позволил отследить основные различия по выделенным видам предоставляемых государственных услуг. Подробно описывать в тексте получившиеся результаты не представляется целесообразным по двум причинам. Во-первых, это сильно бы увеличило объем и без того большого исследования, во-вторых, выборка (число опрошенных) по каждому конкретному регламенту не всегда позволяет делать правомерные выводы по некоторым вопросам. Проследить же ситуацию на предмет интересующего читателя регламента можно по приведенным здесь таблицам.

Приложения

Приложение 1

Анализ общих частотных распределений по всем вопросам анкеты

Здесь и далее для удобства восприятия статистических данных приведены округленные числа, в связи с чем итоговая сумма в графе «Всего» может не совпадать.

Таблица 1

1. За какой услугой Вы пришли?

Тип услуги	Физические лица	Юридические лица
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	30,2	0,6
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	19,5	3,2
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	3,0	4,8
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	9,7	7,8
Консультативные услуги по оформлению прав собственности на землю	17,6	14,0
Регистрация земельных участков, получение документов о правах собственности	4,8	7,6
Услуги по информационному обеспечению безработных	6,1	1,0
Услуги по регистрации СМИ	0,5	6,4
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	0,4	1,9
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	0,3	1,6
Юридические услуги, связанные с розыском и взысканием с должника	1,3	6,4
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	0,1	4,5
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	2,3	25,4
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	1,0	6,0
Услуги по регистрации и лицензированию лекарственных средств	0,1	1,9
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0,6	0,6

Окончание табл. 1

Тип услуги	Физические лица	Юридические лица
Услуги специальных подразделений МВД	2,6	6,4
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью		

Таблица 2

2. Вы пришли как физическое лицо или являетесь представителем юридического лица?

	Человек	% от числа опрошенных
Физическое лицо	3800	76
Представитель юридического лица	1191	24
Всего	4991	100

Таблица 3

4. Знали ли Вы, до того как пришли сюда, о существовании административного регламента, определяющего процедуру и порядок предоставления государственной услуги, за которой Вы пришли?

	Человек	% от числа опрошенных
Да	2557	51
Нет	2434	49
Всего	4991	100

Таблица 4

5. Читали ли Вы его?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, читали, до того как обратиться в государственный орган	1270	25	50
Да, читали, во время ожидания приема	570	11	22
Нет, не читали	717	14	28
Всего	2557	51	100

Таблица 5

6. Насколько понятным показался Вам текст этого регламента?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Все было понятно	934	19	52
В основном все было понятно, но встречались места, требующие пояснения	633	13	35
Часто требуется дополнительное разъяснение для полного понимания	203	4	11
Ничего не было понятно	18	0	1
Всего	1788	36	100

Таблица 6

7.1. Обращались к поисковым системам интернет-ресурсов

	Человек	**% от числа опрошенных**	**% от числа обратившихся и оценивших**
1 — совсем не информативен	23	0	4
2 — не информативен	38	1	6
3 — средне информативен	102	2	16
4 — хорошо информативен	191	4	30
5 — очень информативен	280	6	44
Всего	634	13	100

Таблица 7

7.2. Обращались к официальному интернет-сайту данного государственного органа

	Человек	**% от числа опрошенных**	**% от числа обратившихся и оценивших**
1 — совсем не информативен	14	0	2
2 — не информативен	36	1	6
3 — средне информативен	87	2	15
4 — хорошо информативен	151	3	26
5 — очень информативен	288	6	50
Всего	576	12	100

Таблица 8

7.3. Обращались к другим информационным сайтам

	Человек	**% от числа опрошенных**	**% от числа обратившихся и оценивших**
1 — совсем не информативен	24	0	7
2 — не информативен	31	1	9
3 — средне информативен	82	2	23
4 — хорошо информативен	82	2	23
5 — очень информативен	136	3	38
Всего	355	7	100

Таблица 9

7.4. Обращались к нормативно-правовым электронным системам

	Человек	**% от числа опрошенных**	**% от числа обратившихся и оценивших**
1 — совсем не информативен	21	0	5
2 — не информативен	28	1	7

Окончание табл. 9

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
3 — средне информативен	62	1	16
4 — хорошо информативен	101	2	26
5 — очень информативен	172	3	45
Всего	384	8	100

Таблица 10

7.5. Запрашивали информацию по электронной почте

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	17	0	7
2 — не информативен	29	1	12
3 — средне информативен	43	1	17
4 — хорошо информативен	67	1	27
5 — очень информативен	95	2	38
Всего	251	5	100

Таблица 11

7.6. Обращались к знакомым, друзьям, родственникам

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	57	1	3
2 — не информативен	127	3	6
3 — средне информативен	387	8	19
4 — хорошо информативен	463	9	23
5 — очень информативен	1004	20	49
Всего	2038	41	100

Таблица 12

7.7. Читали нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	32	1	3
2 — не информативен	93	2	8
3 — средне информативен	195	4	16
4 — хорошо информативен	357	7	30
5 — очень информативен	509	10	43
Всего	1186	24	100

Таблица 13

7.8. Звонили по телефону в данное государственное учреждение

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	51	1	3
2 — не информативен	180	4	10
3 — средне информативен	247	5	14
4 — хорошо информативен	375	8	22
5 — очень информативен	868	17	50
Всего	1721	34	100

Таблица 14

7.9. Специально приходили в данное государственное учреждение и читали информацию на стенде или в брошюрах

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	39	1	2
2 — не информативен	47	1	3
3 — средне информативен	177	4	11
4 — хорошо информативен	470	9	30
5 — очень информативен	836	17	53
Всего	1569	31	100

Таблица 15

7.10. Специально приходили в данное государственное учреждение и обращались за консультацией к госслужащим

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	28	1	1
2 — не информативен	89	2	4
3 — средне информативен	222	4	10
4 — хорошо информативен	325	7	15
5 — очень информативен	1571	31	70
Всего	2235	45	100

Таблица 16

7.11. Просматривали газеты

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	49	1	6
2 — не информативен	101	2	12

Окончание табл. 16

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
3 — средне информативен	229	5	27
4 — хорошо информативен	165	3	20
5 — очень информативен	297	6	35
Всего	841	17	100

Таблица 17

7.12. Смотрели передачи по ТВ

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	57	1	8
2 — не информативен	68	1	10
3 — средне информативен	100	2	14
4 — хорошо информативен	208	4	30
5 — очень информативен	261	5	38
Всего	694	14	100

Таблица 18

7.13. Слушали передачи по радио

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа обратившихся и оценивших
1 — совсем не информативен	78	2	18
2 — не информативен	67	1	15
3 — средне информативен	130	3	30
4 — хорошо информативен	57	1	13
5 — очень информативен	105	2	24
Всего	437	9	100

Таблица 19

8. Насколько сложно для Вас было найти, получить информацию по процессу получения данной государственной услуги?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Очень сложно	143	3	3
Достаточно сложно	610	12	13
Не очень сложно	2060	41	44
Совсем не сложно	1912	38	40
Всего	4725	95	100

Таблица 20

9.1. К поисковым системам интернет-ресурсов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	404	8	28
2	126	3	9
3	134	3	9
4	100	2	7
5	68	1	5
6	92	2	6
7	79	2	6
8	72	1	5
9	105	2	7
10	118	2	8
11	51	1	4
12	30	1	2
13	53	1	4
14	2	0	0
Всего	1434	29	100

Таблица 21

9.2. К официальному интернет-сайту данного государственного органа

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	251	5	18
2	265	5	19
3	116	2	8
4	113	2	8
5	80	2	6
6	81	2	6
7	79	2	6
8	70	1	5
9	92	2	6
10	123	2	9
11	59	1	4
12	65	1	5
13	20	0	1
14	3	0	0
Всего	1417	28	100

Таблица 22

9.3. К другим информационным сайтам

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	59	1	6
2	31	1	3
3	104	2	10
4	66	1	7
5	74	1	7
6	71	1	7
7	76	2	8
8	124	2	13
9	90	2	9
10	86	2	9
11	116	2	12
12	59	1	6
13	34	1	3
14	1	0	0
Всего	991	20	100

Таблица 23

9.4. К нормативно-правовым электронным системам

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	89	2	8
2	84	2	8
3	71	1	6
4	119	2	11
5	82	2	7
6	84	2	8
7	97	2	9
8	71	1	6
9	93	2	8
10	114	2	10
11	64	1	6
12	85	2	8
13	43	1	4
14	1	0	0
Всего	1097	22	100

Таблица 24

9.5. По электронной почте в данный государственный орган

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	97	2	9
2	67	1	6
3	70	1	7
4	52	1	5
5	94	2	9
6	82	2	8
7	96	2	9
8	73	1	7
9	121	2	11
10	85	2	8
11	49	1	5
12	51	1	5
13	114	2	11
14	4	0	0
Всего	1055	21	100

Таблица 25

9.6. К знакомым, друзьям, родственникам

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	495	10	29
2	228	5	14
3	191	4	11
4	138	3	8
5	173	3	10
6	118	2	7
7	55	1	3
8	82	2	5
9	68	1	4
10	67	1	4
11	14	0	1
12	22	0	1
13	36	1	2
14	1	0	0
Всего	1688	34	100

Таблица 26

9.7. Прочитать брошюры и информационные листы, содержащие нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	317	6	18
2	340	7	20
3	280	6	16
4	281	6	16
5	123	2	7
6	71	1	4
7	108	2	6
8	72	1	4
9	45	1	3
10	45	1	3
11	16	0	1
12	11	0	1
13	12	0	1
14	1	0	0
Всего	1722	35	100

Таблица 27

9.8. Получить консультацию по телефону

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	624	13	27
2	645	13	28
3	431	9	19
4	177	4	8
5	98	2	4
6	55	1	2
7	56	1	2
8	126	3	5
9	51	1	2
10	25	1	1
11	16	0	1
12	7	0	0
13	10	0	0
Всего	2321	47	100

Таблица 28

9.9. К информации, размещаемой на стенде

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	340	7	17
2	597	12	29
3	429	9	21
4	178	4	9
5	108	2	5
6	66	1	3
7	51	1	2
8	45	1	2
9	113	2	6
10	63	1	3
11	20	0	1
12	17	0	1
13	19	0	1
14	3	0	0
Всего	2049	41	100

Таблица 29

9.10. Обратиться за консультацией к госслужащим лично

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	1800	36	51
2	708	14	20
3	365	7	10
4	149	3	4
5	82	2	2
6	33	1	1
7	27	1	1
8	26	1	1
9	35	1	1
10	270	5	8
11	15	0	0
12	18	0	1
13	8	0	0
14	1	0	0
Всего	3537	71	100

Таблица 30

9.11. К газетам

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	135	3	11
2	101	2	8
3	89	2	7
4	97	2	8
5	98	2	8
6	119	2	10
7	35	1	3
8	39	1	3
9	35	1	3
10	63	1	5
11	311	6	26
12	53	1	4
13	24	0	2
Всего	1199	24	100

Таблица 31

9.12. Смотреть соответствующие передачи по ТВ

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	114	2	9
2	118	2	10
3	105	2	8
4	79	2	6
5	66	1	5
6	74	1	6
7	124	2	10
8	35	1	3
9	36	1	3
10	34	1	3
11	80	2	6
12	321	6	26
13	54	1	4
14	1	0	0
Всего	1241	25	100

Таблица 32

9.13. Слушать соответствующие передачи по радио

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1	60	1	6
2	31	1	3
3	42	1	4
4	35	1	4
5	33	1	3
6	51	1	5
7	69	1	7
8	114	2	11
9	26	1	3
10	31	1	3
11	39	1	4
12	81	2	8
13	370	7	37
14	12	0	1
Всего	994	20	100

Таблица 33

9А. (Ю-1) Записывались ли Вы заранее в очередь на консультацию (по Интернету, по телефону или обращались лично)?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, по телефону	39	1	9
Да, через Интернет	7	0	2
Да, пришел и записался	24	0	6
Да, записали родственники, знакомые, друзья	1	0	0
Нет, не записывался	347	7	83
Всего	418	8	100

Таблица 34

11. Насколько трудно было для Вас собрать все необходимые документы для подачи заявки на получение данной государственной услуги?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Очень трудно	152	3	5
Трудно	407	8	14
Не трудно, но и не легко	1245	25	42
Легко	831	17	28

Окончание табл. 34

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Очень легко	301	6	10
Всего	2936	59	100

Таблица 35

12.1. Получение справок по актам гражданского состояния

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2678	54	85
Да	470	9	15
Всего	3148	63	100

Таблица 36

12.2. Получение справок в других органах государственной власти

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2230	45	71
Да	918	18	29
Всего	3148	63	100

Таблица 37

12.3. Получение документов (справок) в других организациях

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2890	58	92
Да	258	5	8
Всего	3148	63	100

Таблица 38

12.4. Ксерокопирование документов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2772	56	88
Да	376	8	12
Всего	3148	63	100

Таблица 39

12.5. Нотариальное заверение документов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2850	57	91
Да	298	6	9
Всего	3148	63	100

Таблица 40

12.6. Составление заявления/заполнение бланков

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2591	52	82
Да	557	11	18
Всего	3148	63	100

Таблица 41

12.7. Оплата квитанции

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2968	59	94
Да	180	4	6
Всего	3148	63	100

Таблица 42

12.8. Другое

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2901	58	92
Да	247	5	8
Всего	3148	63	100

Таблица 43

13. Записывались ли Вы заранее в очередь на первичный прием (подачу) документов (по Интернету, по телефону или обращались лично)?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, по телефону	243	5	8
Да, через Интернет	69	1	2
Да, пришел и записался	257	5	8
Да, записали родственники, знакомые, друзья	75	2	2
Нет, не записывался	2468	49	79
Нет ответа	10	0	0
Всего	3122	63	100

Таблица 44

15. Приняли ли у Вас документы сразу или пришлось что-либо приносить дополнительно, переделывать?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Приняли все сразу, все документы были оформлены правильно	1844	37	62

Окончание табл. 44

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Пришлось приносить дополнительные документы, которых не хватало	784	16	26
Пришлось переписывать документы, так как они были оформлены неправильно, и стоять в очереди снова	210	4	7
Пришлось переделывать документы, так как они были оформлены неправильно, и приходить еще раз	123	2	4
Всего	2961	59	100

Таблица 45

15А. Мог ли кто-либо другой подать заявление на получение требуемой государственной услуги или требовалось Ваше личное присутствие?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, мог кто угодно	218	4	9
Да, мог кто угодно, но только с оформленной на это лицо доверенностью	192	4	8
Да, мог только родственник, с документом, удостоверяющим личность и родство	339	7	15
Нет, можно было обратиться только лично	1554	31	67
Всего	2303	46	100

Таблица 46

16. Знаете ли Вы о существовании посредников и обращались ли Вы к их услугам, чтобы самому не готовить пакет документов и не стоять в очередях для подачи заявления?

	Человек	% от числа опрошенных
Да, знаю, сам обращался	192	4
Да знаю, но сам не обращался	1436	29
Нет, не знаю, не обращался	3363	67
Всего	4991	100

Таблица 47

17. Насколько Вы удовлетворены удобством залов ожидания (помещений) для предоставления государственных услуг в данном государственном учреждении?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1 — совсем не удовлетворен	267	5	5
2	184	4	4
3	274	5	6
4	230	5	5

Окончание табл. 47

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
5	504	10	10
6	424	8	9
7	512	10	10
8	622	12	13
9	679	14	14
10 — полностью удовлетворен	1267	25	26
Всего	4963	99	100

Таблица 48

18.1. Справочных терминалов (компьютеров) для пользования посетителями

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4126	83
Да	865	17
Всего	4991	100

Таблица 49

18.2. Информационных листков (брошюр)

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4183	84
Да	808	16
Всего	4991	100

Таблица 50

18.3. Образцов для заполнения бланков (заявлений)

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4314	86
Да	677	14
Всего	4991	100

Таблица 51

18.4. Стульев

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	3536	71
Да	1455	29
Всего	4991	100

Таблица 52
18.5. Столов

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4103	82
Да	888	18
Всего	4991	100

Таблица 53
18.6. Канцелярских принадлежностей
(ручек, карандашей, клея, бумаги)

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4088	82
Да	903	18
Всего	4991	100

Таблица 54
18.7. Кондиционера

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4219	85
Да	772	15
Всего	4991	100

Таблица 55
18.8. Лифта

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4821	97
Да	170	3
Всего	4991	100

Таблица 56
18.9. Туалета

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4220	85
Да	771	15
Всего	4991	100

Таблица 57

18.10. Гардероба

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4191	84
Да	800	16
Всего	4991	100

Таблица 58

18.11. Автоматов с горячими (прохладительными) напитками

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4432	89
Да	559	11
Всего	4991	100

Таблица 59

18.12. Буфета с легкими закусками

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4626	93
Да	365	7
Всего	4991	100

Таблица 60

18.13. Терминала для оплаты счетов

	Человек	% от числа опрошенных
Нет	4696	94
Да	295	6
Всего	4991	100

Таблица 61

18.14. Всего хватает

	Чел.	% от числа опрошенных
Нет	3354	67
Да	1637	33
Всего	4991	100

Таблица 62

19. Насколько понятно изложен информационный материал на стендах данного государственного учреждения?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Все было понятно	2534	51	61
Понятно только частично	1384	28	33
Ничего не понятно	239	5	6
Всего	4157	83	100

Таблица 63

20. Насколько удобен для Вас режим работы данного государственного учреждения?

	Человек	% от числа опрошенных
Вполне удобен, могу прийти в свое свободное время	3280	66
Не удобен, так как приходится тратить свое рабочее время	1299	26
Не удобен, так как трудно найти свободное время по семейным обстоятельствам	388	8
Безразлично	23	0
Всего	4991	100

Таблица 64

21.1. Государственный орган работал бы в субботу

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	2212	44	60
Нет	1475	30	40
Всего	3687	74	100

Таблица 65

21.2. Государственный орган работал бы в воскресенье

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	1131	23	31
Нет	2478	50	69
Всего	3609	72	100

Таблица 66

21.3. Государственный орган работал бы с 7:00 утра

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	938	19	26
Нет	2648	53	74
Всего	3586	72	100

Таблица 67

21.4. Государственный орган работал бы до 22:00 вечера

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	1321	26	37
Нет	2282	46	63
Всего	3603	72	100

Таблица 68

22. Насколько удобно Вам было добираться до данного государственного органа?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Очень неудобно	414	8	8
Неудобно	1080	22	22
Удобно	3092	62	62
Очень удобно	390	8	8
Всего	4976	100	100

Таблица 69

23. Сколько времени Вам требуется на дорогу от своего дома до данного государственного органа?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Менее получаса	2065	41	42
От 30 минут до 1 часа	1974	40	40
1 — 2 часа	732	15	15
Более 2 часов	191	4	4
Всего	4962	99	100

Таблица 70

24. Как Вам кажется, насколько компетентны сотрудники, с которыми Вы общались в данном государственном органе?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1 — совершенно не компетентны	35	1	1
2	30	1	1
3	63	1	1
4	122	2	2
5	314	6	6
6	313	6	6
7	435	9	9
8	727	15	15
9	849	17	17

Окончание табл. 70

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
10 — полностью компетентны	2069	41	42
Всего	4957	99	100

Таблица 71

25. Приходилось ли Вам обращаться за данной услугой повторно из-за ошибки государственных служащих данного государственного органа?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	196	4	13
Нет	1280	26	87
Всего	1476	30	100

Таблица 72

26. Удовлетворены ли Вы временем, которое тратят сотрудники государственного органа на прием одного посетителя?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1 — совсем не удовлетворен	72	1	1
2	66	1	1
3	157	3	3
4	229	5	5
5	352	7	7
6	294	6	6
7	428	9	9
8	629	13	13
9	796	16	16
10 — полностью удовлетворен	1926	39	39
Всего	4949	99	100

Таблица 73

27. Насколько Вы удовлетворены отношением государственных служащих данного государственного органа к получателям государственных услуг?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1 — совсем не удовлетворен	33	1	1
2	39	1	1
3	97	2	3
4	108	2	3
5	248	5	7

Окончание табл. 73

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
6	223	4	6
7	293	6	8
8	484	10	14
9	562	11	16
10 — полностью удовлетворен	1438	29	41
Всего	3525	71	100

Таблица 74

28. Насколько Вы удовлетворены тем, как выполняют государственные служащие данного государственного органа свои функции?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1 — совсем не удовлетворен	44	1	1
2	41	1	1
3	86	2	2
4	103	2	3
5	240	5	7
6	204	4	6
7	305	6	9
8	493	10	14
9	559	11	16
10 — полностью удовлетворен	1436	29	41
Всего	3511	70	100

Таблица 75

29. Проинформировали ли Вас о сроке, требуемом на рассмотрение Вашего заявления и предоставления государственной услуги, после того как Вы сдали документы?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	2500	50	82
Нет	559	11	18
Всего	3059	61	100

Таблица 76

30. Сколько времени прошло с момента подачи заявки до момента получения требуемой государственной услуги (документа)?

Срок после подачи, дни	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
От 1 до 7	583	12	39
От 7 до 14	366	7	24

Окончание табл. 76

Срок после подачи, дни	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
От 15 до 30	346	7	23
От 30 до 60	211	4	14
Более 60	8	0	1
Всего	1514	30	100

Таблица 77

31. Информировали ли Вас о процессе предоставления государственной услуги (о стадии рассмотрения Вашего заявления) в течение этого времени?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, после вашего обращения по телефону	325	7	22
Да, после вашего обращения по электронной почте	18	0	1
Да, после вашего письменного обращения по почте	23	0	2
Да, после личного обращения в данное государственное учреждение	450	9	30
Нет, не информировали	668	13	45
Всего	1484	30	100

Таблица 78

32. Платили ли Вы какие-либо пошлины, сборы для получения данной государственной услуги?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	837	17	27
Нет	2247	45	73
Всего	3084	62	100

Таблица 79

33. Насколько трудно (легко) Вам было оплатить государственные пошлины для получения данной государственной услуги?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Оплата пошлины не представляет для меня значительной суммы	303	6	70
Размер пошлины представляет для меня значительную сумму	128	3	30
Всего	431	9	100

Таблица 80

34. Знаете ли Вы о том, что в административном регламенте о порядке предоставления данной госдуарственной услуги описываются процедуры обжалования неправомерных действий государственных служащих?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	1688	34	48
Нет	1812	36	52
Всего	3500	70	100

Таблица 81

35. Было ли Вам отказано в предоставлении запрашиваемой государственной услуги?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	101	2	7
Нет	1400	28	93
Всего	1501	30	100

Таблица 82

36. Если да, то проинформировали ли Вас об основаниях для отказа в предоставлении данной государственной услуги и порядке обжалования?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, я понял причину отказа	54	1	53
Да, но я не понял причину отказа	36	1	35
Нет	12	0	12
Всего	102	2	100

Таблица 83

37. Как Вы находите, эти основания были справедливы?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	37	1	40
Нет	55	1	60
Всего	92	2	100

Таблица 84

38. Приходилось ли Вам когда-либо обращаться с жалобами на процесс предоставления государственных услуг?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да	200	4	6
Нет	3294	66	94
Всего	3494	70	100

Таблица 85

39. Насколько Вы удовлетворены качеством предоставления государственных услуг государственными органами в целом?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
1 — совсем не удовлетворен	19	0	1
2	21	0	1
3	48	1	3
4	51	1	3
5	135	3	9
6	133	3	9
7	173	3	12
8	212	4	14
9	216	4	15
10 — полностью удовлетворен	465	9	32
Всего	1473	30	100

Таблица 86

40. Сколько всего раз Вам пришлось посетить данное государственное учреждение, чтобы получить государственную услугу

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
2 раза	688	14	46
3—4 раза	591	12	40
5—6 раз	117	2	8
7 раз и более	99	2	7
Всего	1495	30	100

Таблица 87

41.1. Сложность получения всей необходимой информации

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1245	25	82
Да	270	5	18
Всего	1515	30	100

Таблица 88

41.2. Сложность процедуры подачи документов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1126	23	74
Да	389	8	26
Всего	1515	30	100

Таблица 89

41.3. Большие очереди

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1183	24	78
Да	332	7	22
Всего	1515	30	100

Таблица 90

41.4. Невыполнение запрашиваемой государственной услуги в срок

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1429	29	94
Да	86	2	6
Всего	1515	30	100

Таблица 91

41.5. Другое

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1285	26	85
Да	227	5	15
Всего	1512	30	100

Таблица 92

42.1. Налоговый орган субъекта РФ

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2661	53	85
Да	486	10	15
Всего	3147	63	100

Таблица 93

42.2. Регистрирующий орган субъекта РФ

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2368	47	75
Да	779	16	25
Всего	3147	63	100

Таблица 94

42.3. Подразделения городской (районной) администрации

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2075	42	66
Да	1072	21	34
Всего	3147	63	100

Таблица 95

42.4. Другие организации

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	2641	53	84
Да	506	10	16
Всего	3147	63	100

Таблица 96

43.1. Утомительное ожидание в очереди

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	984	20	65
Да	531	11	35
Всего	1515	30	100

Таблица 97

43.2. Недостаточное число сотрудников на приеме

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1245	25	82
Да	270	5	18
Всего	1515	30	100

Таблица 98

43.3. Недостаточное число кабинетов (окон) приема

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1349	27	89
Да	166	3	11
Всего	1515	30	100

Таблица 99

43.4. Некомпетентность сотрудников — не могут ответить на вопрос, отсылают друг к другу

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1411	28	93
Да	104	2	7
Всего	1515	30	100

Таблица 100

43.5. Долго приходится ждать принятия решения

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1264	25	83
Да	251	5	17
Всего	1515	30	100

Таблица 101

43.6. Отсутствие сотрудников в рабочее время

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1447	29	96
Да	68	1	4
Всего	1515	30	100

Таблица 102

43.7. Некомфортно в помещении — душно или холодно

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1280	26	84
Да	235	5	16
Всего	1515	30	100

Таблица 103

43.8. Неприспособленное для ожидания помещение (отсутствие стульев, туалета и т.д.)

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1240	25	82
Да	275	6	18
Всего	1515	30	100

Таблица 104

43.9. Запутанная процедура оформления документов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1281	26	85
Да	234	5	15
Всего	1515	30	100

Таблица 105

43.10. Недостаточно информации о порядке предоставления данной услуги

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1386	28	91
Да	129	3	9
Всего	1515	30	100

Таблица 106

43.11. Плохая организация процедуры приема документов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1401	28	92
Да	114	2	8
Всего	1515	30	100

Таблица 107

43.12. Грубость, невнимательность сотрудников

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1457	29	96
Да	58	1	4
Всего	1515	30	100

Таблица 108

43.13. Сложно разобраться в расположении помещений данного государственного учреждения

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1489	30	98
Да	26	1	2
Всего	1515	30	100

Таблица 109

43.14. Неудобный график работы

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1346	27	89
Да	169	3	11
Всего	1515	30	100

Таблица 110

43.15. Неудобное месторасположение

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1409	28	93
Да	106	2	7
Всего	1515	30	100

Таблица 111

43.16. Необходимость самостоятельно ксерокопировать документы

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1332	27	88
Да	183	4	12
Всего	1515	30	100

Таблица 112

43.17. Необходимость лично приходить для оформления документов

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1368	27	90
Да	147	3	10
Всего	1515	30	100

Таблица 113

43.18. Невозможно дозвониться до нужного специалиста

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1413	28	93
Да	102	2	7
Всего	1515	30	100

Таблица 114

43.19. Другое

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	1496	30	99
Да	19	0	1
Всего	1515	30	100

Таблица 115

43.20. Всем удовлетворен

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Нет	981	20	65
Да	534	11	35
Всего	1515	30	100

Таблица 116

44. Приходилось ли Вам за последний год обращаться
за государственной услугой
в какие-либо другие государственные организации?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, 1 раз	732	15	15
Да, 2—3 раза	638	13	13
Да, 4—5 раз	237	5	5
Да 5—10 раз	149	3	3
Да, более 10 раз	279	6	6
Нет	2896	58	59
Всего	4931	99	100

Таблица 117

45. Вспомните свое последнее обращение
за данной государственной услугой.
Когда Вы получали эту государственную услугу?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Полгода назад	436	9	59
Около года назад	172	3	23
2—3 года назад	73	1	10
Более 3 лет назад	53	1	7
Всего	734	15	100

Таблица 118

46. Когда Вы получали эту государственную услугу?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Неделю—две назад	216	4	16
Месяц назад	277	6	21
Полгода назад	414	8	31
Около года назад	228	5	17
Более года назад	195	4	15
Всего	1330	27	100

Таблица 119

47. Сравните свой сегодняшний приход в государственный орган и последний опыт обращения в государственный орган. Насколько сильно изменилась ситуация?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Стало намного хуже	69	1	2
Стало несколько хуже	128	3	4
Ничего не изменилось	2246	45	65
Стало несколько лучше	732	15	21
Стало намного лучше	275	6	8
Всего	3450	69	100

Таблица 120

48. Как Вы считаете, изменится ли ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 2—3 года?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Да, изменится к лучшему	2065	41	42
Да, изменится к худшему	390	8	8
Нет, ничего не изменится	2464	49	50
Всего	4919	99	100

Таблица 121

49А. Что, по Вашему мнению, сложнее получить?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Государственную услугу	374	7	10
Олимпийскую медаль	491	10	13
Личные поздравления от Президента РФ	537	11	15
Приз в миллион рублей	846	17	23
Квартиру в Москве	1407	28	38
Всего	3655	73	100

Таблица 122

49Б. Что, по Вашему мнению, сложнее?

	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Получить данную государственную услугу	177	4	16
Открыть новую фирму	360	7	32
Закрыть фирму	119	2	11
Получить кредит в банке	254	5	23
Поменять область деятельности фирмы	204	4	18
Всего	1114	22	100

Таблица 123

Ваш пол

Пол	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Мужской	1196	24	32
Женский	2595	52	68
Всего	3791	76	100

Таблица 124

Скажите, пожалуйста, каким был общий доход Вашей семьи в прошлом месяце?

Доход семьи, рубли	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Ниже 10 000	1617	32	51
10 000—15 000	563	11	18
15 000—20 000	380	8	12
20 000—25 000	219	4	7
25 000—30 000	171	3	5
30 000—45 000	115	2	4
45 000—60 000	61	1	2
Более 60 000	55	1	2
Всего	3181	64	100

Таблица 125

Сколько примерно сотрудников работает в Вашей организации?

Число сотрудников, человек	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
До пяти	143	3	12
10—20	294	6	25
20—50	264	5	23

Окончание табл. 125

Число сотрудников, человек	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
50—100	202	4	17
100—500	151	3	13
Более 500	104	2	9
Всего	1158	23	100

Таблица 126

Укажите вид деятельности Вашей организации

Вид деятельности	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Сельское хозяйство	38	1	3
Лесное хозяйство	21	0	2
Рыболовство	5	0	0
Военная промышленность	11	0	1
Добывающая промышленность	28	1	2
Обрабатывающая промышленность	35	1	3
Легкая промышленность	43	1	4
Электроэнергетика	16	0	1
Строительство	148	3	13
Транспорт	107	2	9
Связь	27	1	2
Торговля	183	4	16
Финансы и кредит	23	0	2
Гостиничный и ресторанный бизнес	31	1	3
Государственное управление	27	1	2
Образование и наука	58	1	5
Здравоохранение	68	1	6
Предоставление социальных услуг	40	1	3
Другие отрасли	243	5	21
Всего	1152	23	100

Таблица 127

Укажите тип населенного пункта, в котором Вы живете

Населенный пункт	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Москва	243	5	5
Санкт-Петербург	114	2	2
Областной центр, столица республики свыше 1 млн жителей	1061	21	21

Окончание табл. 127

Населенный пункт	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Областной центр, столица республики менее 1 млн жителей	1585	32	32
Районный центр, малый город, поселок городского типа	1487	30	30
Село	462	9	9
Всего	4952	99	100

Таблица 128

Скажите, пожалуйста, какой у Вас уровень образования?

Образование	Человек	% от числа опрошенных	% от числа ответивших
Начальное общее	63	1	2
Основное общее	201	4	5
Начальное профессиональное	224	4	6
Среднее общее	554	11	15
Среднее специальное	1274	26	34
Незаконченное высшее	236	5	6
Общее высшее	288	6	8
Высшее профессиональное	863	17	23
Послевузовское	30	1	1
Всего	3733	75	100

Анализ средних и рейтинги распределений по количественным и балльным вопросам анкеты для всех респондентов

Таблица 129

7. Как Вы искали необходимую информацию о процедуре получения этой государственной услуги? Насколько полезным для Вас было обращение к данному источнику информации?

Источник	Уровень полезности (от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
Обращались к поисковым системам интернет-ресурсов	4,05	4,00	5	1	5
Обращались к официальному интернет-сайту данного государственного органа	4,15	4,50	5	1	5
Обращались к другим информационным сайтам	3,77	4,00	5	1	5
Обращались к нормативно-правовым электронным системам	3,98	4,00	5	1	5
Запрашивали информацию по электронной почте	3,77	4,00	5	1	5

Окончание табл. 129

Источник	Уровень полезности (от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
Обращались к знакомым, друзьям, родственникам	4,09	4,00	5	1	5
Читали нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	4,03	4,00	5	1	5
Звонили по телефону в данное государственное учреждение	4,06	5,00	5	1	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и читали информацию на стенде или в брошюрах	4,29	5,00	5	1	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и обращались за консультацией к госслужащим	4,49	5,00	5	1	5
Просматривали газеты	3,67	4,00	5	1	5
Смотрели передачи по ТВ	3,79	4,00	5	1	5
Слушали передачи по радио	3,10	3,00	3	1	5

Таблица 130

9. Куда бы Вы посоветовали обратиться другим людям за поиском информации по данной услуге, проранжируйте, пожалуйста, перечисленные варианты ответа?

Источник	Ранг (от 1 до 14)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
К поисковым системам интернет-ресурсов	5,05	4,00	1	1	14
К официальному интернет-сайту данного государственного органа	5,20	4,00	2	1	14
К другим информационным сайтам	7,19	8,00	8	1	14
К нормативно-правовым электронным системам	6,73	7,00	4	1	14
По электронной почте в данный государственный орган	7,10	7,00	9	1	14
К знакомым, друзьям, родственникам	4,07	3,00	1	1	14
Прочитать брошюры и информационные листы, содержащие нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,87	3,00	2	1	14
Получить консультацию по телефону	3,12	2,00	2	1	13
К информации, размещаемой на стенде	3,68	3,00	2	1	14
Обратиться за консультацией к госслужащим лично	2,66	1,00	1	1	14
К газетам	6,73	6,00	11	1	13
Смотреть соответствующие передачи по ТВ	7,26	7,00	12	1	14
Слушать соответствующие передачи по радио	9,23	11,00	13	1	14

Таблица 131

17. Насколько Вы удовлетворены удобством залов ожидания (помещений) для предоставления государственных услуг в данном государственном учреждении? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,01	8,00	10	1	10

Таблица 132

24. Как Вам кажется, насколько компетентны сотрудники, с которыми вы общались в данном государственном органе? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совершенно не компетентны, 10 — полностью компетентны)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,35	9,00	10	1	10

Таблица 133

26. Удовлетворены ли Вы временем, которое тратят сотрудники государственного органа на прием одного посетителя? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,99	9,00	10	1	10

Таблица 134

27. Насколько Вы удовлетворены отношением государственных служащих данного государственного органа к получателям государственных услуг? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,16	9,00	10	1	10

Таблица 135

28. Насколько Вы удовлетворены тем, как выполняют государственные служащие данного государственного органа свои функции? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,17	9,00	10	1	10

Таблица 136

39. Насколько Вы удовлетворены качеством предоставления государственных услуг государственными органами в целом? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,73	8,00	10	1	10

Таблица 137

Скажите, пожалуйста, сколько полных лет Вам исполнилось?

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
43,59	42,00	20	12	90

Таблица 138

Скажите, пожалуйста, в каком году была создана Ваша организация?

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
1995	2001	2003	1868	2008

Анализ средних и рейтинги распределений по количественным и балльным вопросам анкеты для физических лиц

Таблица 139

7. Как Вы искали необходимую информацию о процедуре получения этой государственной услуги? Насколько полезным для Вас было обращение к данному источнику информации?

Источник	Уровень полезности (от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
Обращались к поисковым системам интернет-ресурсов	4,01	4,00	5	1	5
Обращались к официальному интернет-сайту данного государственного органа	4,04	4,00	5	1	5
Обращались к другим информационным сайтам	3,60	4,00	5	1	5
Обращались к нормативно-правовым электронным системам	3,80	4,00	5	1	5
Запрашивали информацию по электронной почте	3,73	4,00	5	1	5
Обращались к знакомым, друзьям, родственникам	4,18	5,00	5	1	5
Читали нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,96	4,00	5	1	5
Звонили по телефону в данное государственное учреждение	4,12	5,00	5	1	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и читали информацию на стенде или в брошюрах	4,32	5,00	5	1	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и обращались за консультацией к госслужащим	4,53	5,00	5	1	5
Просматривали газеты	3,81	4,00	5	1	5
Смотрели передачи по ТВ	3,98	4,00	5	1	5
Слушали передачи по радио	3,33	3,00	5	1	5

Таблица 140

9. Куда бы Вы посоветовали обратиться другим людям за поиском информации по данной услуге, проранжируйте, пожалуйста, перечисленные варианты ответа?

Источник	Ранг (от 1 до 14)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
К поисковым системам интернет-ресурсов	5,79	6,00	1	1	14
К официальному интернет-сайту данного государственного органа	6,16	6,00	2	1	14
К другим информационным сайтам	7,97	8,00	11	1	14
К нормативно-правовым электронным системам	7,68	8,00	10	1	14
По электронной почте в данный государственный орган	7,86	8,00	13	1	14
К знакомым, друзьям, родственникам	3,75	3,00	1	1	13
Прочитать брошюры и информационные листы, содержащие нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,85	3,00	2	1	14
Получить консультацию по телефону	3,02	2,00	2	1	13
К информации, размещаемой на стенде	3,44	3,00	2	1	14
Обратиться за консультацией к госслужащим лично	2,61	1,00	1	1	14
К газетам	6,07	6,00	12	1	14
Смотреть соответствующие передачи по ТВ	6,50	6,00	12	1	14
Слушать соответствующие передачи по радио	8,54	8,00	13	1	14

Таблица 141

17. Насколько Вы удовлетворены удобством залов ожидания (помещений) для предоставления государственных услуг в данном государственном учреждении? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
6,91	8,00	10	1	10

Таблица 142

24. Как Вам кажется, насколько компетентны сотрудники, с которыми Вы общались в данном государственном органе? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совершенно не компетентны, 10 — полностью компетентны)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,35	9,00	10	1	10

Таблица 143

26. Удовлетворены ли Вы временем, которое тратят сотрудники государственного органа на прием одного посетителя? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,02	9,00	10	1	10

Таблица 144

27. Насколько Вы удовлетворены отношением государственных служащих данного государственного органа к получателям государственных услуг? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,19	9,00	10	1	10

Таблица 145

28. Насколько Вы удовлетворены тем, как выполняют государственные служащие данного государственного органа свои функции? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем неу довлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,20	9,00	10	1	10

Таблица 146

39. Насколько Вы удовлетворены качеством предоставления государственных услуг государственными органами в целом? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,69	8,00	10	1	10

Анализ средних и рейтинги распределений по количественным и балльным вопросам анкеты для юридических лиц

Таблица 147

7. Как Вы искали необходимую информацию о процедуре получения этой государственной услуги? Насколько полезным для Вас было обращение к данному источнику информации?

Источник	Уровень полезности (от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
Обращались к поисковым системам интернет-ресурсов	4,09	4,00	5	1	5
Обращались к официальному интернет-сайту данного государственного органа	4,24	5,00	5	1	5
Обращались к другим информационным сайтам	3,91	4,00	5	1	5
Обращались к нормативно-правовым электронным системам	4,11	4,00	5	1	5
Запрашивали информацию по электронной почте	3,82	4,00	5	1	5
Обращались к знакомым, друзьям, родственникам	3,59	4,00	5	1	5
Читали нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	4,11	4,00	5	1	5

Окончание табл. 147

Источник	Уровень полезности (от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
Звонили по телефону в данное государственное учреждение	3,96	4,00	5	1	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и читали информацию на стенде или в брошюрах	4,20	4,00	5	1	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и обращались за консультацией к госслужащим	4,37	5,00	5	1	5
Просматривали газеты	3,18	3,00	3	1	5
Смотрели передачи по ТВ	3,17	4,00	4	1	5
Слушали передачи по радио	2,63	3,00	3	1	5

Таблица 148

9. Куда бы Вы посоветовали обратиться другим людям за поиском информации по данной услуге, проранжируйте, пожалуйста, перечисленные варианты ответа?

Источник	Ранг (от 1 до 14)				
	среднее	медиана	мода	минимум	максимум
К поисковым системам интернет-ресурсов	3,46	3,00	1	1	13
К официальному интернет-сайту данного государственного органа	3,39	2,00	1	1	13
К другим информационным сайтам	5,42	5,00	3	1	13
К нормативно-правовым электронным системам	4,81	4,00	1	1	13
По электронной почте в данный государственный орган	5,39	5,00	1	1	13
К знакомым, друзьям, родственникам	5,26	5,00	1	1	14
Прочитать брошюры и информационные листы, содержащие нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,91	3,00	2	1	13
Получить консультацию по телефону	3,38	2,00	1	1	13
К информации, размещаемой на стенде	4,45	3,00	3	1	13
Обратиться за консультацией к госслужащим лично	2,86	2,00	1	1	13
К газетам	9,05	11,00	11	1	13
Смотреть соответствующие передачи по ТВ	10,17	12,00	12	1	13
Слушать соответствующие передачи по радио	11,44	13,00	13	1	14

Таблица 149

17. Насколько Вы удовлетворены удобством залов ожидания (помещений) для предоставления государственных услуг в данном государственном учреждении? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,31	8,00	10	1	10

Таблица 150

24. Как Вам кажется, насколько компетентны сотрудники, с которыми вы общались в данном государственном органе? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совершенно не компетентны, 10 — полностью компетентны)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,38	9,00	10	1	10

Таблица 151

26. Удовлетворены ли Вы временем, которое тратят сотрудники государственного органа на прием одного посетителя? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,92	9,00	10	1	10

Таблица 152

27. Насколько Вы удовлетворены отношением государственных служащих данного государственного органа к получателям государственных услуг? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,11	9,00	10	1	10

Таблица 153

28. Насколько Вы удовлетворены тем, как выполняют государственные служащие данного государственного органа свои функции? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
8,10	9,00	10	1	10

Таблица 154

39. Насколько Вы удовлетворены качеством предоставления государственных услуг государственными органами в целом? (Выберите отметку на 10-балльной шкале: 1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен)

Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
7,83	8,00	10	1	10

Приложение 2

Сводные показатели социально-демографических и информативных характеристик

Таблица 155

Распределение физических и юридических лиц по стадиям прохождения процесса получения государственной услуги (% по категории)

		На каком этапе получения государственной услуги Вы находитесь?			
		Пришел первый раз, консультация, готовит документы, %	Жду результат, %	Получил ожидаемый результат, %	Получил отказ и/или подал на обжалование, %
Вы пришли как физическое лицо или являетесь представителем юридического лица?	Физическое лицо	41,5	31,6	25,2	1,7
	Представитель юридического лица	37,3	30,4	28,8	3,5
	Все опрошенные	40,5	31,3	26,1	2,1

Таблица 156

Распределение физических и юридических лиц по знаниям об административных регламентов (% по категории)

Лица	Знали ли Вы о существовании регламента до того, как пришли сюда?		Из тех, кто положительно ответил на предыдущий вопрос, читали его?		
	Да, %	Нет, %	Да, читали, до того как обратиться, %	Да, читали, во время ожидания приема, %	Нет, не читали, %
Физические	47,6	52,4	41,3	25,9	32,8
Юридические	63,0	37,0	69,9	13,6	16,5
Все опрошенные	51,2	48,8	49,7	22,3	28,0

Таблица 157

Уровень знающих и читающих административные регламенты по типу поселения (% по строке)

Лица	Тип населенного пункта	Знал	Не знал	Читал, до того, как пришел	Читал, во время ожидания приема	Не читал
Физические	Москва	38,41	61,59	58,62	12,07	29,31
	Санкт-Петербург	45,71	54,29	31,25	0,00	68,75
	Областной центр, столица республики свыше 1 млн жителей	47,74	52,26	40,97	25,79	33,24
	Областной центр, столица республики менее 1 млн жителей	40,15	59,85	39,07	28,37	32,56

Лица	Тип населенного пункта	Знал	Не знал	Читал, до того, как пришел	Читал, во время ожидания приема	Не читал
Физические	Районный центр, малый город, поселок городского типа	54,30	45,70	42,15	22,87	34,99
	Село	49,33	50,67	39,55	36,82	23,64
	Нет ответа	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Юридические	Москва	61,96	38,04	63,16	15,79	21,05
	Санкт-Петербург	65,82	34,18	67,31	11,54	21,15
	Областной центр, столица республики свыше 1 млн жителей	63,33	36,67	71,29	13,88	14,83
	Областной центр, столица республики менее 1 млн жителей	61,67	38,33	68,77	15,14	16,09
	Районный центр, малый город, поселок городского типа	67,33	32,67	74,26	7,92	17,82
	Село	62,50	37,50	70,00	20,00	10,00
	Нет ответа	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Таблица 158

Уровень знающих и читающих административные регламенты среди физических лиц по возрастным группам (% по строке)

Возраст, лет	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться в государственный орган	Читал, во время ожидания приема (на информационном столе)	Не читал
15—30	43,1	56,9	36,1	31,2	32,7
31—45	51,6	48,4	42,1	26,3	31,7
46—60	47,5	52,5	42,6	24,3	33,1
Более 60	48,2	51,8	45,2	20,8	34,0

Таблица 159

Уровень знающих и читающих административные регламенты среди физических лиц по уровню образования (% по строке)

Уровень образования	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться в государственный орган	Читал, во время ожидания приема (на информационном столе)	Не читал
Начальное общее (4—5 классов)	39,68	60,32	20,00	16,0	64,0
Основное общее (8—9 классов)	43,78	56,22	38,64	26,1	35,2

Окончание табл. 159

Уровень образования	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться в государственный орган	Читал, во время ожидания приема (на информационном столе)	Не читал
Начальное профессиональное (2-го курса профессионального колледжа, профессиональный лицей, училище, ПТУ и т.п.)	51,79	48,21	42,24	29,3	28,4
Среднее общее (10—11 классов)	48,19	51,81	40,82	27,3	31,8
Среднее специальное (техникум, педагогическое, медицинское училище, полный курс профессионального колледжа и т.п.)	47,02	52,98	40,40	25,4	34,2
Незаконченное высшее образование (2 или 3 курса вуза)	47,88	52,12	30,09	35,4	34,5
Общее высшее (диплом бакалавра, который обычно выдается после первых 4-х курсов вуза)	49,65	50,35	50,35	30,8	18,9
Высшее профессиональное (все 5 или 6 курсов вуза либо бакалавриат плюс магистратура или специализация)	48,78	51,22	44,42	20,2	35,4
Послевузовское (аспирантура, ординатура, адъюнктура или докторантура, независимо от защиты диссертации)	60,00	40,00	50,00	33,3	16,7
Нет ответа	25,37	74,63	29,41	41,2	29,4

Таблица 160

Уровень знающих и читающих административные регламенты среди физических лиц по уровню дохода семьи (% по строке)

Общий доход семьи физических лиц за прошлый месяц, рубли	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться в государственный орган	Читал, во время ожидания приема (на информационном столе)	Не читал
Ниже 10 000	50,6	49,4	42,9	24,9	32,2
10 000—15 000	47,2	52,8	41,0	29,7	29,3
15 000—20 000	46,6	53,4	36,2	28,8	35,0
20 000—25 000	44,3	55,7	39,2	29,9	30,9
25 000—30 000	43,3	56,7	43,2	28,4	28,4
30 000—45 000	45,2	54,8	38,5	23,1	38,5
45 000—60 000	45,9	54,1	35,7	39,3	25,0
Более 60 000	45,5	54,5	40,0	20,0	40,0
Затрудняюсь ответить	43,5	56,5	41,7	20,8	37,5

Таблица 161

Уровень знающих и читающих административные регламенты среди юридических лиц по размеру предприятия (% по строке)

Число сотрудников, занятых в организации, человек	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться в государственный орган	Читал, во время ожидания приема (на информационном столе)	Не читал
До пяти	58,04	41,96	59,0	10,8	30,1
10—20	63,61	36,39	66,8	15,5	17,6
20—50	58,71	41,29	68,4	20,0	11,6
50—100	60,89	39,11	78,9	10,6	10,6
100—500	62,91	37,09	74,7	7,4	17,9
Более 500	81,73	18,27	69,4	12,9	17,6
Нет ответа	68,75	31,25	77,3	9,1	13,6

Таблица 162

Уровень знающих и читающих административные регламенты среди юридических лиц по возрасту предприятия (% по строке)

Возраст организации, лет	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться	Читал, во время ожидания приема	Не читал
До года	61,5	38,5	64,2	17,9	17,9
2—5	65,6	34,4	65,7	17,4	16,9
6—15	66,1	33,9	73,5	13,5	13,0
Более 15	71,3	28,7	71,8	8,9	19,4

Таблица 163

Уровень знающих и читающих административные регламенты среди юридических лиц по виду деятельности (% по строке)

Вид деятельности	Знал	Не знал	Читал, до того как обратиться	Читал, во время ожидания приема	Не читал
Сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство	50,0	50,0	59,4	25,0	15,6
Промышленность и энергетика	55,7	44,3	63,2	13,2	23,5
Строительство	62,8	37,2	69,9	12,9	17,2
Транспорт и связь	55,2	44,8	74,3	12,2	13,5
Торговля	61,7	38,3	62,8	14,2	23,0
Финансы и гостиничный бизнес	61,1	38,9	69,7	18,2	12,1
Государственное управление, образование, здравоохранение, социальные услуги	68,4	31,6	76,5	11,4	12,1
Другие	71,2	28,8	74,6	12,1	13,3

Таблица 164

Понятность текста регламента для физических и юридических лиц
(% по строке)

	Все было понятно	В основном все было понятно, но встречались места, требующие разъяснения	Часто требуется дополнительное разъяснение для полного понимания	Ничего не было понятно	Затрудняюсь ответить
Физическое лицо	48,93	34,51	12,52	0,74	3,29
Представитель юридического лица	54,31	34,19	8,15	1,44	1,92

Таблица 165

Понятность текста регламента для физических лиц разного возраста
(% по строке)

Характеристика	Все было понятно	В основном все было понятно	Часто требуется дополнительное разъяснение	Ничего не было понятно	Затрудняюсь ответить
Возраст, лет					
15—30	54,33	35,33	7,33	0,00	3,00
31—45	51,77	33,79	11,44	0,82	2,18
46—60	50,48	35,69	8,68	0,96	4,18
Более 60	35,32	33,19	25,96	1,28	4,26
Уровень образования					
Ниже среднего	42,95	34,90	18,12	2,01	2,01
Среднее	46,70	31,87	18,68	1,65	1,10
Среднее специальное и незаконченное высшее	47,44	38,03	10,47	0,21	3,85
Высшее	54,59	32,26	9,18	0,50	3,47

Таблица 166

Понятность текста регламента для лиц из разных федеральных округов
(% по строке)

Характеристика	Все было понятно	В основном все было понятно	Часто требуется разъяснение	Ничего не было понятно	Затрудняюсь ответить
Федеральный округ					
Центральный	51,48	40,97	5,12	0,27	2,16
Северо-Западный	36,62	35,21	28,17	0,00	0,00
Южный	42,54	36,01	17,35	2,05	2,05
Поволжский	49,51	34,10	8,85	0,33	7,21

Окончание табл. 166

Характеристика	Все было понятно	В основном все было понятно	Часто требуется разъяснение	Ничего не было понятно	Затрудняюсь ответить
Уральский	49,06	37,11	10,69	1,26	1,89
Сибирь	79,45	17,35	2,74	0,46	0,00
Дальний Восток	43,18	34,09	15,91	2,27	4,55
Москва и Санкт-Петербург	50,00	34,92	10,32	0,79	3,97
Тип услуги					
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	61,66	29,79	3,89	0,00	4,66
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	34,98	36,53	25,70	2,48	0,31
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	50,00	48,15	0,00	1,85	0,00
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	52,03	35,14	10,81	1,35	0,68
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	51,81	35,34	8,03	0,00	4,82
Регистрация земельных участков, получение документов	39,22	35,29	15,69	0,98	8,82
Услуги по информационному обеспечению безработных	77,03	21,62	1,35	0,00	0,00
Услуги по регистрации СМИ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	61,29	22,58	9,68	3,23	3,23
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	64,29	28,57	7,14	0,00	0,00
Юридические услуги, связанные с розыском	11,11	50,00	33,33	0,00	5,56
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	44,64	32,14	17,86	0,00	5,36
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	35,14	51,35	8,11	0,00	5,41
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	51,93	36,46	9,94	1,10	0,55
Услуги по регистрации и лицензированию лекарственных средств	55,56	35,19	9,26	0,00	0,00
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	53,85	38,46	7,69	0,00	0,00
Услуги специальных подразделений МВД	50,00	37,50	0,00	12,50	0,00
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	50,82	40,98	3,28	1,64	3,28

Таблица 167

Оценка понятности изложения информационного материала на стенах государственного учреждения в зависимости от федерального округа и типа услуг (% по строке)

Характеристика	Все было понятно	Понятно только частично	Ничего не понятно	Затрудняюсь ответить	Нет стенда
Федеральный округ					
Центральный	57,11	27,65	1,69	13,54	0,00
Северо-Западный	21,28	58,05	10,33	10,33	0,00
Южный	51,06	30,28	5,19	13,39	0,08
Поволжский	46,43	26,38	6,86	19,16	1,16
Уральский	47,12	26,99	5,75	20,13	0,00
Сибирь	66,54	12,97	2,07	18,42	0,00
Дальний Восток	59,21	11,84	2,63	26,32	0,00
Москва и Санкт-Петербург	55,92	20,71	2,96	20,41	0,00
Тип услуги					
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	60,28	16,31	4,25	19,17	0,00
Услуги по оформлению социальных справок и различных видов	38,13	38,51	5,65	16,43	1,28
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	41,18	42,94	7,65	8,24	0,00
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	49,57	30,09	6,06	13,64	0,65
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	56,70	26,20	3,71	13,40	0,00
Регистрация земельных участков, получение документов	40,59	38,38	5,54	15,50	0,00
Услуги по информационному обеспечению безработных	66,94	14,05	4,55	14,46	0,00
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	58,95	18,95	5,26	15,79	1,05
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	33,33	30,77	15,38	20,51	0,00
Юридические услуги, связанные с розыском	34,38	50,00	12,50	3,13	0,00
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	40,48	25,40	6,35	27,78	0,00
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	54,24	35,59	1,69	8,47	0,00
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	43,85	30,77	3,59	21,79	0,00
Услуги по регистрации и лицензированию лекарственных средств	49,09	30,00	4,55	16,36	0,00

Окончание табл. 167

Характеристика	Все было понятно	Понятно только частично	Ничего не понятно	Затрудняюсь ответить	Нет стенда
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	44,00	28,00	0,00	28,00	0,00
Услуги специальных подразделений МВД	32,14	32,14	10,71	25,00	0,00
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	51,45	33,53	1,16	13,87	0,00

Таблица 168

Рейтинг источников получаемой информации для физических лиц
(от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)

	Среднее	Мода
Специально приходили в данное государственное учреждение и обращались за консультацией к госслужащим	4,53	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и читали информацию на стенде или в брошюрах	4,32	5
Обращались к знакомым, друзьям, родственникам	4,18	5
Звонили по телефону в данное государственное учреждение	4,12	5
Обращались к официальному интернет-сайту данного государственного органа	4,04	5
Обращались к поисковым системам интернет-ресурсов	4,01	5
Смотрели передачи по ТВ	3,98	5
Читали нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,96	5
Просматривали газеты	3,81	5
Обращались к нормативно-правовым электронным системам	3,8	5
Запрашивали информацию по электронной почте	3,73	5
Обращались к другим информационным сайтам	3,6	5
Слушали передачи по радио	3,33	5

Таблица 169

Рейтинг источников получаемой информации для юридических лиц
(от 1 — совсем не информативен до 5 — очень информативен)

	Среднее	Мода
Специально приходили в данное государственное учреждение и обращались за консультацией к госслужащим	4,37	5
Обращались к официальному интернет-сайту данного государственного органа	4,24	5
Специально приходили в данное государственное учреждение и читали информацию на стенде или в брошюрах	4,2	5
Обращались к нормативно-правовым электронным системам	4,11	5
Читали нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	4,11	5

Окончание табл. 169

	Среднее	Мода
Обращались к поисковым системам интернет-ресурсов	4,09	5
Звонили по телефону в данное государственное учреждение	3,96	5
Обращались к другим информационным сайтам	3,91	5
Запрашивали информацию по электронной почте	3,82	5
Обращались к знакомым, друзьям, родственникам	3,59	5
Просматривали газеты	3,18	3
Смотрели передачи по ТВ	3,17	4
Слушали передачи по радио	2,63	3

Таблица 170

Рейтинг источников информации, к которым посоветовали бы обратиться физические лица

	Среднее	Мода
Обратиться за консультацией к госслужащим лично	2,61	1
Получить консультацию по телефону	3,02	2
К информации, размещаемой на стенде	3,44	2
К знакомым, друзьям, родственникам	3,75	1
Прочитать брошюры и информационные листы, содержащие нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,85	2
К поисковым системам интернет-ресурсов	5,79	1
К газетам	6,07	12
К официальному интернет-сайту данного государственного органа	6,16	2
Смотреть соответствующие передачи по ТВ	6,5	12
К нормативно-правовым электронным системам	7,68	10
По электронной почте в данный государственный орган	7,86	13
К другим информационным сайтам	7,97	11
Слушать соответствующие передачи по радио	8,54	13

Таблица 171

Рейтинг источников информации, к которым посоветовали бы обратиться юридические лица

	Среднее	Мода
Обратиться за консультацией к госслужащим лично	2,86	1
Получить консультацию по телефону	3,38	1
К официальному интернет-сайту данного государственного органа	3,39	1
К поисковым системам интернет-ресурсов	3,46	1
Прочитать брошюры и информационные листы, содержащие нормативно-правовые акты, законодательные документы, регламент	3,91	2

Окончание табл. 171

	Среднее	Мода
К информации, размещаемой на стенде	4,45	3
К нормативно-правовым электронным системам	4,81	1
К знакомым, друзьям, родственникам	5,26	1
По электронной почте в данный государственный орган	5,39	1
К другим информационным сайтам	5,42	3
К газетам	9,05	11
Смотреть соответствующие передачи по ТВ	10,17	12
Слушать соответствующие передачи по радио	11,44	13

Таблица 172

Степень сложности получения информации для физических и юридических лиц (в % по строке от числа ответивших) *

Лицо	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно
Физическое	3	13	44	39
Юридическое	2	13	42	44

Таблица 173

Сложность поиска и получения информации по процессу получения государственной услуги в зависимости от типа услуг и ФО (% по строке)

Характеристика	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно	Затрудняюсь ответить
Федеральный округ					
Центральный	1,47	9,14	42,89	41,53	4,97
Северо-Западный	3,34	21,28	44,38	29,48	1,52
Южный	2,76	15,26	43,34	32,47	6,17
Поволжский	3,30	13,28	43,94	34,76	4,72
Уральский	5,31	13,05	38,72	34,73	8,19
Сибирь	2,63	5,08	27,82	60,71	3,76
Дальний восток	2,63	2,63	18,42	71,05	5,26
Москва и Санкт-Петербург	2,07	9,47	47,04	34,62	6,80
Тип услуги					
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	2,17	8,67	39,81	45,10	4,25
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	3,08	17,20	46,34	26,57	6,80
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	5,88	14,71	40,59	34,71	4,12

* Различия значимы с вероятностью не менее 99%.

Окончание табл. 173

Характеристика	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно	Затрудняюсь ответить
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	3,46	10,61	37,66	43,94	4,33
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	2,99	10,89	42,22	38,52	5,38
Регистрация земельных участков, получение документов	3,69	15,87	50,55	26,94	2,95
Услуги по информационному обеспечению безработных	2,07	3,31	26,86	62,81	4,96
Услуги по регистрации СМИ	5,26	6,32	46,32	34,74	7,37
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	2,56	15,38	48,72	28,21	5,13
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	0,00	18,75	59,38	12,50	9,38
Юридические услуги, связанные с розыском и взысканием с должника	0,00	15,87	38,10	40,48	5,56
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	0,00	16,95	37,29	44,07	1,69
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	3,59	16,67	39,49	34,62	5,64
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	1,82	14,55	32,73	35,45	15,45
Услуги по регистрации и лицензированию лекарственных средств	4,00	12,00	48,00	28,00	8,00
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	14,29	14,29	35,71	32,14	3,57
Услуги специальных подразделений МВД	0,58	13,87	44,51	35,26	5,78

Таблица 174

Степень сложности получения информации для физических лиц в зависимости от социально-демографических характеристик (в % по строке от числа ответивших)

Характеристика	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно
Пол				
Мужской	5	13	46	36
Женский	3	13	44	41
Возраст, лет				
15—30	3	10	44	43
31—45	4	13	46	38
46—60	4	13	41	43
Более 60	4	17	47	31

Окончание табл. 174

Характеристика	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно
Уровень образования				
Начальное общее	9	16	57	19
Основное общее	2	15	41	42
Начальное профессиональное	5	16	46	33
Среднее общее	3	14	47	36
Среднее специальное	4	13	42	40
Незаконченное высшее	2	10	48	39
Общее высшее	5	12	50	33
Высшее профессиональное	1	10	42	47
Послевузовское	15	11	52	22
Уровень дохода, рубли				
Ниже 10 000	3	12	42	43
10 000—15 000	2	15	44	39
15 000—20 000	4	15	47	34
20 000—25 000	6	14	42	38
25 000—30 000	5	12	47	36
30 000—45 000	4	8	51	37
45 000—60 000	0	11	44	46
Более 60 000	4	4	55	37
Тип поселения				
Москва	2	5	63	30
Санкт-Петербург	9	15	45	30
Город с более 1 млн жителей	5	15	47	34
Город с менее 1 млн жителей	5	13	39	42
Малый город	3	10	42	45
Село	1	20	52	27

Таблица 175

Степень сложности получения информации для юридических лиц
в зависимости от возраста организации (в % по строке от числа ответивших)

Возраст организации, лет	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно
До года	3	13	40	44
2—5	2	14	40	45
6—15	2	14	45	40
Более 15	1	9	34	56

Таблица 176

Сложность поиска и получения информации по процессу получения государственной услуги в зависимости от вида деятельности и размера организации (% по строке)

Характеристика	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно
Вид деятельности				
Сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство	1,56	15,63	42,19	32,81
Промышленность и энергетика	2,46	19,67	29,51	37,70
Строительство	2,03	8,78	43,92	41,89
Транспорт и связь	1,49	10,45	45,52	38,06
Торговля	2,73	14,21	43,17	33,33
Финансы и гостиничный бизнес	0,00	7,41	55,56	33,33
Государственное управление, образование, здравоохранение, социальные услуги	1,55	7,77	31,09	50,78
Размер предприятия, человек				
До пяти	2,10	19,58	27,27	42,66
10—20	1,70	10,88	45,58	34,35
20—50	1,14	10,61	41,67	40,15
50—100	1,98	9,41	41,09	40,59
100—500	1,99	13,25	35,10	43,05
Более 500	0,96	5,77	30,77	62,50

Таблица 177

Рейтинг проблем, с которыми сталкиваются при сборе и подготовке документов физические и юридические лица (в % по строке от числа ответивших)

Лица	Проблема	% от числа ответивших
Физические	Получение справок в других органах государственной власти	28
	Составление заявления/заполнение бланков	19
	Получение справок по актам гражданского состояния	16
	Ксерокопирование документов	13
	Нотариальное заверение документов	9
	Другое	9
	Оплата квитанции	6
	Получение документов/справок в других организациях	2
Юридические	Получение справок в других органах государственной власти	32
	Получение документов/справок в других организациях	27
	Составление заявления/заполнение бланков	15
	Получение справок по актам гражданского состояния	13
	Нотариальное заверение документов	11

Окончание табл. 177

Лица	Проблема	% от числа ответивших
Юридические	Ксерокопирование документов	8
	Оплата квитанции	6
	Другое	4
В целом	Получение справок в других органах государственной власти	44
	Составление заявления/заполнение бланков	27
	Получение справок по актам гражданского состояния	23
	Ксерокопирование документов	18
	Нотариальное заверение документов	14
	Получение документов/справок в других организациях	12
	Другое	12
	Оплата квитанции	9

Таблица 178

Рейтинг проблем, с которыми сталкиваются физические лица при сборе и подготовке документов и тип населенного пункта (в % по строке от числа ответивших)

Тип поселения	Проблема	% от числа ответивших
Москва и Санкт-Петербург	Получение справок в других органах государственной власти	37
	Составление заявления/заполнение бланков	29
	Нотариальное заверение документов	20
	Получение справок по актам гражданского состояния	18
	Ксерокопирование документов	16
	Другое	8
	Оплата квитанции	6
	Получение документов/справок в других организациях	0
Областной центр	Получение справок в других органах государственной власти	52
	Составление заявления/заполнение бланков	31
	Получение справок по актам гражданского состояния	28
	Ксерокопирование документов	23
	Нотариальное заверение документов	15
	Оплата квитанции	14
	Другое	7
	Получение документов/справок в других организациях	0
Малый город и ПГТ	Получение справок в других органах государственной власти	36
	Другое	24
	Составление заявления/заполнение бланков	21

Тип поселения	Проблема	% от числа ответивших
Малый город и ПГТ	Получение справок по актам гражданского состояния	18
	Ксерокопирование документов	16
	Нотариальное заверение документов	12
	Получение документов/справок в других организациях	7
	Оплата квитанции	5
Село	Составление заявления/заполнение бланков	37
	Получение справок в других органах государственной власти	35
	Ксерокопирование документов	26
	Получение справок по актам гражданского состояния	25
	Нотариальное заверение документов	14
	Другое	10
	Получение документов/справок в других организациях	3
	Оплата квитанции	3

Таблица 179

Количество минут, затрачиваемое на ожидание в очереди физическими и юридическими лицами

Характеристика	Физические лица					Юридические лица				
	Среднее	Медиана	Мода	Минимальное	Максимальное	Среднее	Медиана	Мода	Минимальное	Максимальное
Тип поселения										
Москва и Санкт-Петербург	39	20	20	0	420	34	15	10	0	300
Областной центр	56	30	10	0	480	40	20	0	0	600
Малый город, ПГТ	40	20	10	0	480	30	15	0	0	480
Село	53	30	30	0	480	22	10	10	0	90
Федеральный округ										
Центральный	33	15	10	0	300	24	10	0	0	180
Северо-Западный	59	30	30	0	480	51	30	30	0	480
Южный	53	30	30	0	420	70	30	10	0	540
Поволжский	48	20	0	0	480	28	15	0	0	600
Уральский	71	40	20	0	480	23	15	0	0	60
Сибирь	40	20	10	0	360	42	15	0	0	240

Окончание табл. 179

Характеристика	Физические лица					Юридические лица				
	Среднее	Медиана	Мода	Минимальное	Максимальное	Среднее	Медиана	Мода	Минимальное	Максимальное
Дальний Восток	43	25	0	0	120	28	5	0	0	120
Москва и Санкт-Петербург	37	20	20	0	420	34	15	10	0	300
Тип услуги										
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	42	15	0	0	420	25	25	5	5	45
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	55	40	20	0	480	28	20	20	0	90
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	71	30	0	0	300	52	25	20	0	300
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	51	30	30	0	360	34	15	0	0	240
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	43	20	30	0	420	34	15	30	0	300
Регистрация земельных участков	83	40	10	0	480	83	30	30	0	600
Услуги по информационному обеспечению безработных	51	30	30	0	300	36	30	30	0	120
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	24	20	20	0	40	32	13	0	0	240
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	108	40	20	20	480	93	30	0	0	480
Юридические услуги, связанные с розыском	25	25	20	20	30	36	10	10	10	180
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	29	15	0	0	120	39	18	0	0	180
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	10	10	0	0	20	24	10	0	0	150
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	33	15	10	0	240	29	15	0	0	240
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	70	25	15	0	480	19	15	30	0	60
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	60	60	60	60	60	26	0	0	0	90
Услуги специальных подразделений МВД	13	0	0	0	40	5	5	2	2	7
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	34	20	30	0	180	41	15	0	0	240

Таблица 180

Необходимость повторного обращения при подаче документов для физических и юридических лиц (в % по строке от числа ответивших)

Лицо	Прием документов	Доля ответивших (%)
Физическое	Приняли все сразу	62
	Пришлось приносить дополнительно документы	26
	Пришлось переписывать документы	8
	Пришлось переделывать документы	4
Юридическое	Приняли все сразу	65
	Пришлось приносить дополнительно документы	25
	Пришлось переписывать документы	5
	Пришлось переделывать документы	6
В целом	Приняли все сразу	62
	Пришлось приносить дополнительно документы	27
	Пришлось переписывать документы	7
	Пришлось переделывать документы	4

Таблица 181

Необходимость повторного обращения при подаче документов для физических лиц (в % по строке от числа ответивших)

Характеристика	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительно документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы
Пол				
Мужской	61	26	9	4
Женский	64	23	7	6
Возраст, лет				
15—30	65	25	7	3
31—45	59	30	7	5
46—60	63	26	9	3
Более 60	60	27	10	4
Уровень образования				
Ниже среднего	61	25	11	3
Среднее	54	30	11	5
Среднее специальное и незаконченное высшее	61	28	8	3
Высшее	66	25	6	4
Уровень дохода, рубли				
Ниже 10 000	60	29	9	3

Характеристика	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительно документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы
10 000—20 000	66	25	5	4
20 000—30 000	61	23	10	5
30 000—60 000	61	28	9	2
Более 60 000	61	39	0	0
Тип поселения				
Москва и Санкт-Петербург	70	17	13	1
Областной центр	62	27	7	4
Малый город, ПГТ	64	27	7	2
Село	52	29	8	4
Федеральный округ				
Центральный	56	36	5	3
Северо-Западный	61	27	6	6
Южный	56	27	14	3
Поволжский	59	31	5	5
Уральский	62	27	8	3
Сибирь	84	11	3	2
Дальний Восток	92	8	0	0
Москва и Санкт-Петербург	68	17	13	1
Тип услуги				
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	64	32	2	2
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	52	26	19	3
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	58	33	6	3
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	64	24	6	7
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	68	20	7	5
Регистрация земельных участков	61	28	6	6
Услуги по информационному обеспечению безработных	74	25	1	0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	56	44	0	0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	43	29	29	0

Окончание табл. 181

Характеристика	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительно документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы
Юридические услуги, связанные с розыском	75	0	0	25
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	54	33	13	0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	100	0	0	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	56	27	11	6
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	39	28	22	11
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	100	0	0	0
Услуги специальных подразделений МВД	67	22	0	11
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	60	20	20	0

Таблица 182

Необходимость повторного обращения при подаче документов для юридических лиц (в % по строке от числа ответивших)

Характеристика	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительно документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы
Возраст предприятия, лет				
До года	64	17	3	15
2—5	60	25	7	8
6—15	66	21	4	8
Более 15	67	21	4	8
Тип поселения				
Москва и Санкт-Петербург	61	29	9	1
Областной центр	66	23	4	6
Малый город, ПГТ	59	27	5	9
Село	38	50	0	12
Вид деятельности				
Сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство	58	21	9	12
Промышленность и энергетика	54	29	9	9

Характеристика	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительно документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы
Строительство	71	20	1	8
Транспорт и связь	73	21	2	4
Финансы и гостиничный бизнес	70	23	0	7
Государственное управление, образование, социальные услуги	68	21	6	5
Другие	60	28	7	5
Федеральный округ				
Центральный	54	36	5	5
Северо-Западный	83	14	3	0
Южный	71	23	2	5
Поволжский	56	26	6	12
Уральский	25	50	25	0
Сибирь	82	10	2	7
Дальний Восток	74	14	6	6
Москва и Санкт-Петербург	62	29	7	2
Тип услуги				
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	83	17	0	0
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	74	21	0	5
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	74	21	0	5
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	62	25	3	10
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	76	21	3	0
Регистрация земельных участков	57	28	8	7
Услуги по информационному обеспечению безработных	57	43	0	0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	80	21	0	0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	58	25	8	8
Юридические услуги, связанные с розыском	89	11	0	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	58	26	7	9

Окончание табл. 182

Характеристика	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительно документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	46	39	9	6
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	61	26	5	9
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	62	19	10	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	36	55	0	9
Услуги специальных подразделений МВД	100	0	0	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	62	26	8	4

Таблица 183

Необходимость личного присутствия и уровень обращения к посредникам для физических и юридических лиц в зависимости от типа поселения, федерального округа и типа услуг

Характеристика	Необходимость личного присутствия для физических лиц, % отметивших	Доля обращающихся к посредникам среди физических лиц	Доля обращающихся к посредникам среди юридических лиц
Тип поселения			
Москва и Санкт-Петербург	65,9	2,7	13,5
Областной центр	73,2	3,6	5,9
Малый город, ПГТ	65,4	2,3	8,7
Село	53,6	0,4	12,5
Федеральный округ			
Центральный	69,6	2,0	5,0
Северо-Западный	78,9	10,0	11,0
Южный	55,1	1,3	8,8
Поволжский	69,3	2,2	2,5
Уральский	68,4	3,5	16,7
Сибирь	85,3	3,0	8,2
Дальний Восток	76,0	9,4	11,4
Москва и Санкт-Петербург	66,7	2,3	12,7
Тип услуги			
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	59,8	1,0	0,0

Окончание табл. 183

Характеристика	Необходимость личного присутствия для физических лиц, % отметивших	Доля обращающихся к посредникам среди физических лиц	Доля обращающихся к посредникам среди юридических лиц
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	62,9	3,6	0,0
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	89,9	1,8	8,8
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	79,0	3,3	4,3
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	77,4	2,8	9,6
Регистрация земельных участков	54,0	6,6	13,3
Услуги по информационному обеспечению безработных	88,2	1,3	0,0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	50,0	10,5	11,8
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	50,0	6,3	17,4
Юридические услуги, связанные с розыском	40,0	0,0	10,5
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	33,3	2,0	6,6
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	50,0	20,0	7,4
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	59,6	6,8	4,3
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	80,0	0,0	8,5
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0,0	0,0	4,3
Услуги специальных подразделений МВД	77,8	0,0	14,3
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	76,1	6,2	7,9

Таблица 184

Удовлетворенность удобством залов (мест ожидания)
у физических и юридических лиц
(от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Лицо	Среднее	Медиана	Мода
Физическое	6,91	8,00	10
Юридическое	7,31	8,00	10

Таблица 185

Региональные различия в удовлетворенности удобством залов (мест ожидания) у физических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	8,63	9,00
Брянская область	8,03	9,50
Владимирская область	8,00	9,00
Волгоградская область	3,53	2,00
Вологодская область	7,55	9,00
Воронежская область	9,33	9,50
Еврейская автономная область	9,09	10,00
Забайкальский край (Читинская область, Агинский Бурятский АО)	5,14	7,00
Ивановская область	7,77	9,00
Иркутская область	6,13	7,00
Калининградская область	5,62	5,00
Калужская область	7,36	7,00
Кемеровская область	7,41	10,00
Костромская область	5,21	4,00
Краснодарский край	6,88	7,00
Красноярский край	8,67	9,00
Курская область	6,50	7,00
Липецкая область	7,27	8,00
Магаданская область	7,00	7,00
Москва	7,62	8,00
Московская область	7,55	8,00
Мурманская область	6,80	7,00
Новгородская область	4,19	4,00
Новосибирская область	8,50	9,00
Омская область	8,07	8,00
Оренбургская область	5,63	5,50
Пензенская область	7,58	8,00
Пермский край	6,51	8,00
Республика Адыгея	6,88	7,00
Республика Дагестан	9,40	9,00
Республика Карелия	5,89	6,00
Республика Марий Эл	6,65	6,50
Республика Мордовия	6,68	7,00

Окончание табл. 185

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Республика Северная Осетия — Алания	7,83	10,00
Республика Татарстан	7,40	8,00
Республика Удмуртия	6,33	5,00
Республика Хакасия	8,80	9,50
Республика Чувашия	3,71	3,00
Ростовская область	6,58	7,00
Санкт-Петербург	5,28	5,50
Саратовская область	7,10	8,00
Смоленская область	7,98	9,00
Ставропольский край	7,18	7,00
Тамбовская область	8,07	9,00
Тверская область	5,56	6,00
Томская область	7,55	8,00
Тульская область	9,56	10,00
Тюменская область	6,48	8,00
Ульяновская область	7,27	8,00
Хабаровский край	9,40	10,00
Челябинская область	6,35	7,00
ЯНАО	5,67	6,00

Таблица 186

Региональные различия в удовлетворенности удобством залов (мест ожидания) у юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	8,47	9,00
Брянская область	9,95	10,00
Владимирская область	9,54	10,00
Волгоградская область	8,85	10,00
Вологодская область	7,63	10,00
Еврейская автономная область	5,89	6,00
Ивановская область	7,20	8,00
Иркутская область	6,59	9,00
Калининградская область	2,67	3,00
Калужская область	5,78	6,00

Окончание табл. 186

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Кемеровская область	7,67	10,00
Костромская область	5,17	5,00
Краснодарский край	7,68	9,00
Красноярский край	8,00	8,00
Курская область	8,00	8,00
Липецкая область	6,47	7,00
Москва	7,15	8,00
Московская область	6,93	7,00
Новгородская область	4,26	5,00
Новосибирская область	7,83	10,00
Омская область	8,00	9,00
Оренбургская область	7,00	8,00
Пензенская область	8,00	8,00
Пермский край	7,08	7,50
Республика Адыгея	9,50	10,00
Республика Бурятия	6,00	6,00
Республика Карелия	6,63	6,00
Республика Марий Эл	8,00	7,00
Республика Мордовия	6,33	6,00
Республика Северная Осетия — Алания	7,63	9,00
Республика Татарстан	7,11	7,00
Республика Удмуртия	9,00	9,00
Ростовская область	7,48	7,00
Санкт-Петербург	6,92	8,00
Саратовская область	7,40	8,00
Смоленская область	8,29	8,00
Тамбовская область	9,27	9,00
Тверская область	7,17	7,00
Томская область	5,83	6,50
Тульская область	9,26	10,00
Тюменская область	8,57	8,00
Ульяновская область	6,15	6,00
Хабаровский край	7,69	9,00
Челябинская область	8,50	8,50
ЯНАО	1,44	1,00

Таблица 187

Рейтинг недостающих элементов в местах ожидания
по мнению физических лиц

Элемент	% от числа ответивших
Стульев	29
Канцелярских принадлежностей (ручек, карандашей, клея, бумаги)	19
Столов	18
Гардероба	18
Туалета	17
Справочных терминалов (компьютеров) для пользования посетителями	16
Информационных листков (брошюр)	16
Кондиционера	16
Образцов для заполнения бланков (заявлений)	13
Автоматов с горячими (прохладительными напитками)	11
Буфета с легкими закусками	8
Терминала для оплаты счетов	5
Лифта	3
Всего хватает	32

Таблица 188

Рейтинг недостающих элементов в местах ожидания
по мнению юридических лиц

Элемент	% от числа ответивших
Стульев	29
Справочных терминалов (компьютеров) для пользования посетителями	20
Информационных листков (брошюр)	17
Столов	17
Образцов для заполнения бланков (заявлений)	15
Кондиционера	15
Канцелярских принадлежностей (ручек, карандашей, клея, бумаги)	14
Автоматов с горячими (прохладительными напитками)	11
Гардероба	11
Туалета	9
Терминала для оплаты счетов	8
Буфета с легкими закусками	7
Лифта	5
Всего хватает	35

Таблица 189

Степень удобства режима работы государственного учреждения для физических и юридических лиц (в % по строке от числа ответивших) *

Лицо	Вполне удобен, могу прийти в свое свободное время	Не удобен, так как приходится тратить свое рабочее время	Не удобен, так как трудно найти свободное время по семейным обстоятельствам	Безразлично
Физическое	66	25	9	0
Юридическое	66	31	3	1

Таблица 190

Степень транспортной доступности для физических и юридических лиц (в % по строке от числа ответивших) **

Лицо	Менее получаса	30 минут — 1 час	1—2 часа	Более 2 часов
Физическое	42	40	14	4
Юридическое	39	40	17	5

Таблица 191

Оценка компетентности сотрудников государственных учреждений у физических и юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Лицо	Среднее	Медиана	Мода
Физическое	8,35	9,00	10
Юридическое	8,38	9,00	10

Таблица 192

Региональные различия в оценке компетентности сотрудников государственных учреждений у физических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	9,13	9,50
Брянская область	9,32	10,00
Владимирская область	9,13	9,00
Волгоградская область	8,85	9,00
Вологодская область	9,36	10,00
Воронежская область	9,67	10,00
Еврейская автономная область	9,64	10,00
Забайкальский край (Читинская область, Агинский Бурятский АО)	7,43	8,00
Ивановская область	9,08	10,00

* Различия значимы с вероятностью не менее 99%.

** Различия значимы с вероятностью не менее 98%.

Продолжение табл. 192

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Иркутская область	8,35	8,00
Калининградская область	8,38	8,00
Калужская область	8,47	9,00
Кемеровская область	8,19	10,00
Костромская область	8,00	9,00
Краснодарский край	8,26	9,00
Красноярский край	8,67	8,50
Курская область	7,90	9,00
Липецкая область	9,45	10,00
Магаданская область	8,45	10,00
Москва	8,01	8,00
Московская область	8,03	8,00
Мурманская область	7,77	8,00
Новгородская область	5,04	5,00
Новосибирская область	9,23	10,00
Омская область	8,53	9,00
Оренбургская область	8,29	9,00
Пензенская область	8,39	10,00
Пермский край	8,64	10,00
Республика Адыгея	8,13	7,50
Республика Дагестан	10,00	10,00
Республика Карелия	8,00	8,50
Республика Марий Эл	7,70	7,50
Республика Мордовия	7,32	8,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,49	10,00
Республика Татарстан	7,45	8,00
Республика Удмуртия	8,33	8,00
Республика Хакасия	9,45	10,00
Республика Чувашия	8,71	9,00
Ростовская область	7,77	8,00
Санкт-Петербург	7,27	9,00
Саратовская область	8,78	10,00
Смоленская область	7,69	9,00
Ставропольский край	8,40	10,00
Тамбовская область	9,44	10,00
Тверская область	7,50	8,00

Окончание табл. 192

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Томская область	8,73	9,00
Тульская область	9,72	10,00
Тюменская область	8,48	9,00
Ульяновская область	8,04	8,00
Хабаровский край	9,30	10,00
Челябинская область	8,45	9,00
ЯНАО	6,29	6,00

Таблица 193

Региональные различия в оценке компетентности сотрудников государственных учреждений у юридических лиц
(от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	8,65	9,00
Брянская область	9,89	10,00
Владимирская область	10,00	10,00
Волгоградская область	9,45	10,00
Вологодская область	9,50	10,00
Еврейская автономная область	8,22	9,00
Ивановская область	9,80	10,00
Иркутская область	8,71	10,00
Калининградская область	9,00	9,00
Калужская область	7,48	8,00
Кемеровская область	9,00	9,00
Костромская область	7,67	8,00
Краснодарский край	7,26	8,00
Красноярский край	9,00	9,00
Курская область	10,00	10,00
Липецкая область	9,53	10,00
Москва	8,14	8,00
Московская область	7,76	8,00
Новгородская область	5,09	5,00
Новосибирская область	8,87	10,00
Омская область	7,76	8,00
Оренбургская область	9,31	10,00
Пензенская область	9,00	9,00

Окончание табл. 193

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Пермский край	9,50	10,00
Республика Адыгея	9,75	10,00
Республика Бурятия	7,00	7,00
Республика Карелия	8,22	8,00
Республика Марий Эл	10,00	10,00
Республика Мордовия	8,67	8,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,44	10,00
Республика Татарстан	7,22	7,50
Республика Удмуртия	9,50	9,50
Ростовская область	8,04	8,00
Санкт-Петербург	9,04	10,00
Саратовская область	9,14	10,00
Смоленская область	9,86	10,00
Тамбовская область	9,73	10,00
Тверская область	9,17	9,50
Томская область	9,50	10,00
Тульская область	9,61	10,00
Тюменская область	9,14	9,00
Ульяновская область	6,46	6,00
Хабаровский край	9,54	10,00
Челябинская область	8,50	8,50
ЯНАО	2,50	2,50

Таблица 194

Удовлетворенность временем, которое тратят сотрудники на прием одного посетителя у физических и юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Лицо	Среднее	Медиана	Мода
Физическое	8,02	9,00	10
Юридическое	7,92	9,00	10

Таблица 195

Региональные различия в удовлетворенности временем, которое тратят сотрудники на прием одного посетителя у физических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	9,19	9,50
Брянская область	9,09	10,00

Продолжение табл. 195

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Владимирская область	8,25	8,00
Волгоградская область	8,42	9,00
Вологодская область	9,14	10,00
Воронежская область	9,50	10,00
Еврейская автономная область	9,18	10,00
Забайкальский край (Читинская область, Агинский Бурятский АО)	6,43	7,00
Ивановская область	9,15	10,00
Иркутская область	7,81	9,00
Калининградская область	7,00	7,00
Калужская область	7,87	8,00
Кемеровская область	8,38	10,00
Костромская область	6,89	8,00
Краснодарский край	8,12	9,00
Красноярский край	8,33	8,00
Курская область	7,85	8,00
Липецкая область	8,55	9,00
Магаданская область	8,36	10,00
Москва	7,74	8,00
Московская область	7,02	7,00
Мурманская область	7,61	8,00
Новгородская область	4,06	4,00
Новосибирская область	9,23	10,00
Омская область	8,36	9,00
Оренбургская область	7,90	9,00
Пензенская область	8,17	9,50
Пермский край	7,91	9,00
Республика Адыгея	7,88	8,00
Республика Дагестан	9,60	10,00
Республика Карелия	6,97	7,50
Республика Марий Эл	7,80	8,00
Республика Мордовия	6,68	7,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,38	10,00
Республика Татарстан	7,09	8,00
Республика Удмуртия	6,67	7,00
Республика Хакасия	9,50	10,00
Республика Чувашия	8,48	9,00

Окончание табл. 195

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Ростовская область	7,58	8,00
Санкт-Петербург	6,70	8,00
Саратовская область	8,28	10,00
Смоленская область	8,12	9,00
Ставропольский край	8,44	10,00
Тамбовская область	9,32	10,00
Тверская область	7,44	8,00
Томская область	8,73	9,00
Тульская область	9,67	10,00
Тюменская область	8,12	9,00
Ульяновская область	7,66	8,00
Хабаровский край	8,80	9,00
Челябинская область	7,77	8,00
ЯНАО	4,91	5,00

Таблица 196

Региональные различия в удовлетворенности временем,
которое тратят сотрудники на прием одного посетителя у юридических лиц
(от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	8,18	9,00
Брянская область	9,79	10,00
Владимирская область	10,00	10,00
Волгоградская область	9,01	10,00
Вологодская область	10,00	10,00
Еврейская автономная область	9,11	10,00
Ивановская область	9,75	10,00
Иркутская область	8,88	10,00
Калининградская область	8,67	9,00
Калужская область	6,48	7,00
Кемеровская область	9,33	10,00
Костромская область	8,50	9,50
Краснодарский край	6,79	8,00
Красноярский край	10,00	10,00
Курская область	10,00	10,00
Липецкая область	8,80	9,00

Окончание табл. 196

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Москва	7,55	8,00
Московская область	7,00	7,00
Новгородская область	4,01	4,00
Новосибирская область	9,00	10,00
Омская область	6,95	7,00
Оренбургская область	9,19	10,00
Пензенская область	10,00	10,00
Пермский край	8,93	10,00
Республика Адыгея	9,75	10,00
Республика Бурятия	5,00	5,00
Республика Карелия	6,96	8,00
Республика Марий Эл	10,00	10,00
Республика Мордовия	8,67	8,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,24	10,00
Республика Татарстан	6,41	7,00
Республика Удмуртия	6,00	6,00
Ростовская область	7,63	8,00
Санкт-Петербург	8,89	10,00
Саратовская область	8,49	10,00
Смоленская область	9,14	9,00
Тамбовская область	9,64	10,00
Тверская область	7,50	8,50
Томская область	9,50	10,00
Тульская область	9,45	10,00
Тюменская область	8,86	9,00
Ульяновская область	6,48	6,00
Хабаровский край	9,14	10,00
Челябинская область	9,50	9,50
ЯНАО	1,25	1,00

Таблица 197

Удовлетворенность отношением государственных служащих к получателям услуг
у физических и юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Лицо	Среднее	Медиана	Мода
Физическое	8,19	9,00	10
Юридическое	8,11	9,00	10

Таблица 198

Региональные различия в удовлетворенности отношением государственных служащих к получателям услуг у физических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	9,50	10,00
Брянская область	9,42	10,00
Владимирская область	7,00	7,50
Волгоградская область	8,35	8,00
Вологодская область	9,08	10,00
Воронежская область	8,67	9,00
Еврейская автономная область	9,25	10,00
Забайкальский край (Читинская область, Агинский Бурятский АО)	6,60	8,00
Ивановская область	9,10	10,00
Иркутская область	8,25	9,00
Калининградская область	7,80	8,00
Калужская область	8,00	8,00
Кемеровская область	8,76	10,00
Костромская область	8,07	8,00
Краснодарский край	8,15	9,00
Красноярский край	8,50	8,50
Курская область	7,00	6,00
Липецкая область	8,07	9,00
Магаданская область	8,75	10,00
Москва	7,63	8,00
Московская область	7,11	7,00
Мурманская область	8,14	9,00
Новгородская область	4,61	5,00
Новосибирская область	9,22	10,00
Омская область	9,00	9,00
Оренбургская область	7,76	9,00
Пензенская область	8,89	10,00
Пермский край	8,48	10,00
Республика Адыгея	7,67	8,00
Республика Дагестан	9,75	10,00
Республика Карелия	6,96	7,00
Республика Марий Эл	6,50	6,00
Республика Мордовия	7,60	9,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,63	10,00
Республика Татарстан	7,12	8,00

Окончание табл. 198

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Республика Удмуртия	6,00	6,00
Республика Хакасия	9,50	10,00
Республика Чувашия	8,44	10,00
Ростовская область	7,66	8,00
Санкт-Петербург	6,79	8,00
Саратовская область	8,42	10,00
Смоленская область	8,11	9,00
Ставропольский край	8,72	10,00
Тамбовская область	9,37	10,00
Тверская область	8,00	9,00
Томская область	7,33	8,00
Тульская область	9,63	10,00
Тюменская область	8,45	10,00
Ульяновская область	7,60	8,00
Хабаровский край	8,33	10,00
Челябинская область	8,14	9,00
ЯНАО	5,52	5,00

Таблица 199

Региональные различия в удовлетворенности отношением государственных служащих к получателям услуг у юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	9,06	9,00
Брянская область	9,74	10,00
Владимирская область	10,00	10,00
Волгоградская область	8,96	10,00
Вологодская область	9,25	10,00
Еврейская автономная область	9,11	10,00
Ивановская область	10,00	10,00
Иркутская область	9,12	10,00
Калининградская область	9,33	9,00
Калужская область	7,74	8,00
Кемеровская область	8,67	9,00
Костромская область	8,25	9,00
Краснодарский край	7,74	8,00
Красноярский край	10,00	10,00

Окончание табл. 199

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Курская область	10,00	10,00
Липецкая область	8,87	9,00
Москва	7,86	8,00
Московская область	7,14	8,00
Новгородская область	4,51	5,00
Новосибирская область	9,00	10,00
Омская область	6,76	8,00
Оренбургская область	9,42	10,00
Пензенская область	10,00	10,00
Пермский край	9,11	10,00
Республика Адыгея	9,75	10,00
Республика Бурятия	8,00	8,00
Республика Карелия	8,07	8,00
Республика Марий Эл	10,00	10,00
Республика Мордовия	8,67	8,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,24	10,00
Республика Татарстан	6,63	7,00
Республика Удмуртия	6,50	6,50
Ростовская область	7,64	8,00
Санкт-Петербург	8,74	10,00
Саратовская область	8,92	10,00
Смоленская область	8,86	9,00
Тамбовская область	9,73	10,00
Тверская область	8,80	9,00
Томская область	10,00	10,00
Тульская область	9,54	10,00
Тюменская область	8,17	8,00
Ульяновская область	6,48	6,00
Хабаровский край	9,00	10,00
Челябинская область	9,00	9,00
ЯНАО	1,50	1,50

Таблица 200

Удовлетворенность выполнением функций сотрудниками государственных учреждений у физических и юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Лицо	Среднее	Медиана	Мода
Физическое	8,20	9,00	10
Юридическое	8,10	9,00	10

Таблица 201

Региональные различия в удовлетворенности выполнением функций сотрудниками государственных учреждений у физических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	9,13	9,00
Брянская область	9,38	10,00
Владимирская область	8,25	8,00
Волгоградская область	8,32	8,00
Вологодская область	9,83	10,00
Воронежская область	9,00	9,00
Еврейская автономная область	9,38	10,00
Забайкальский край (Читинская область, Агинский Бурятский АО)	5,00	6,00
Ивановская область	9,16	10,00
Иркутская область	8,67	9,00
Калининградская область	7,80	8,00
Калужская область	8,08	9,00
Кемеровская область	8,57	10,00
Костромская область	8,21	9,50
Краснодарский край	7,92	8,00
Красноярский край	9,00	9,00
Курская область	8,30	8,00
Липецкая область	8,86	9,00
Магаданская область	9,13	10,00
Москва	7,43	8,00
Московская область	7,74	7,00
Мурманская область	7,70	8,00
Новгородская область	4,44	5,00
Новосибирская область	9,26	10,00
Омская область	8,86	9,00
Оренбургская область	7,94	9,00
Пензенская область	8,72	10,00
Пермский край	8,03	10,00
Республика Адыгея	8,67	8,00
Республика Дагестан	9,67	10,00
Республика Карелия	7,38	8,00
Республика Марий Эл	6,78	6,00
Республика Мордовия	7,40	8,00

Окончание табл. 201

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Республика Северная Осетия — Алания	9,70	10,00
Республика Татарстан	7,18	8,00
Республика Удмуртия	6,00	6,00
Республика Хакасия	9,46	10,00
Республика Чувашия	8,33	9,00
Ростовская область	7,29	7,00
Санкт-Петербург	6,38	7,00
Саратовская область	8,75	10,00
Смоленская область	8,00	8,50
Ставропольский край	8,81	10,00
Тамбовская область	9,32	10,00
Тверская область	8,11	8,00
Томская область	6,83	8,50
Тульская область	9,67	10,00
Тюменская область	8,27	10,00
Ульяновская область	7,91	8,00
Хабаровский край	8,44	10,00
Челябинская область	8,10	9,00
ЯНАО	6,17	7,00

Таблица 202

Региональные различия в удовлетворенности выполнением функций сотрудниками государственных учреждений у юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	8,47	9,00
Брянская область	9,79	10,00
Владимирская область	10,00	10,00
Волгоградская область	9,00	10,00
Вологодская область	9,75	10,00
Еврейская автономная область	8,78	9,00
Ивановская область	10,00	10,00
Иркутская область	9,12	10,00
Калининградская область	9,00	9,00
Калужская область	7,26	7,00
Кемеровская область	8,67	9,00

Окончание табл. 202

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Костромская область	9,00	9,50
Краснодарский край	6,44	7,50
Красноярский край	9,50	9,50
Курская область	10,00	10,00
Липецкая область	8,93	9,00
Москва	7,97	8,00
Московская область	7,52	8,00
Новгородская область	4,36	4,00
Новосибирская область	8,70	10,00
Омская область	7,14	8,00
Оренбургская область	9,30	10,00
Пензенская область	10,00	10,00
Пермский край	8,74	10,00
Республика Адыгея	9,75	10
Республика Бурятия	7,50	7,50
Республика Карелия	7,93	8,00
Республика Марий Эл	10,00	10,00
Республика Мордовия	8,67	8,00
Республика Северная Осетия — Алания	9,24	10,00
Республика Татарстан	6,86	7,00
Республика Удмуртия	7,00	7,00
Ростовская область	7,88	8,00
Санкт-Петербург	8,81	10,00
Саратовская область	9,13	10,00
Смоленская область	8,71	10,00
Тамбовская область	9,64	10,00
Тверская область	8,80	9,00
Томская область	10,00	10,00
Тульская область	9,51	10,00
Тюменская область	8,14	8,00
Ульяновская область	6,20	6,00
Хабаровский край	8,83	10,00
Челябинская область	10,00	10,00
ЯНАО	1,00	1,00

Таблица 203

Рейтинг проблем, с которыми сталкиваются физические лица в процессе получения государственных услуг

Проблема	% от числа ответивших
Утомительное ожидание в очереди	37
Всем удовлетворен	35
Неприспособленное для ожидания помещение (отсутствие стульев, туалета и т.д.)	19
Недостаточное число сотрудников на приеме	17
Некомфортно в помещении — душно или холодно	16
Долго приходится ждать принятия решения	16
Запутанная процедура оформления документов	16
Необходимость самостоятельно ксерокопировать документы	14
Неудобный график работы	12
Необходимость лично приходить для оформления документов	10
Недостаточное число кабинетов (окон) приема	10
Недостаточно информации о порядке предоставления данной услуги	9
Плохая организация процедуры приема документов	8
Неудобное месторасположение	7
Некомпетентность сотрудников — не могут ответить на вопрос, отсылают друг к другу	7
Невозможно дозвониться до нужного специалиста	6
Грубость, невнимательность сотрудников	4
Отсутствие сотрудников в рабочее время	4
Сложно разобраться в здании данного государственного учреждения	2
Другое	1

Таблица 204

Рейтинг проблем, с которыми сталкиваются юридические лица в процессе получения государственных услуг

Проблема	% от числа ответивших
Всем удовлетворен	37
Утомительное ожидание в очереди	30
Недостаточное число сотрудников на приеме	21
Долго приходится ждать принятия решения	18
Неприспособленное для ожидания помещение (отсутствие стульев, туалета и т.д.)	17
Запутанная процедура оформления документов	15
Недостаточное число кабинетов (окон) приема	14
Некомфортно в помещении — душно или холодно	14
Неудобный график работы	9

Окончание табл. 204

Проблема	% от числа ответивших
Необходимость самостоятельно ксерокопировать документы	8
Невозможно дозвониться до нужного специалиста	8
Необходимость лично приходить для оформления документов	8
Неудобное месторасположение	7
Некомпетентность сотрудников — не могут ответить на вопрос, отсылают друг к другу	7
Недостаточно информации о порядке предоставления данной услуги	6
Плохая организация процедуры приема документов	6
Отсутствие сотрудников в рабочее время	6
Грубость, невнимательность сотрудников	2
Сложно разобраться в здании данного государственного учреждения	2
Другое	1

Таблица 205

Удовлетворенность качеством предоставления услуг в целом у физических и у юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Лицо	Среднее	Медиана	Мода
Физическое	7,69	8,00	10
Юридическое	7,83	8,00	10

Таблица 206

Удовлетворенность качеством предоставления услуг в целом у физических лиц в зависимости от пола (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Характеристика	Среднее	Медиана
Пол		
Мужской	7,59	8,00
Женский	7,73	8,00
Возраст, лет		
15—30	7,65	8,00
31—45	7,57	8,00
46—60	7,66	8,00
Более 60	7,90	8,00
Уровень образования		
Начальное общее	8,65	9,00
Основное общее	7,97	8,00
Начальное профессиональное	7,41	8,00
Среднее общее	7,69	8,00

Окончание табл. 206

Характеристика	Среднее	Медиана
Среднее специальное	7,87	8,00
Незаконченное высшее	7,48	8,00
Общее высшее	7,50	8,00
Высшее профессиональное	7,52	8,00
Послевузовское	6,77	8,00
Уровень дохода, рубли		
Ниже 10 000	7,88	9,00
10 000—15 000	7,45	8,00
15 000—20 000	7,17	8,00
20 000—25 000	7,35	7,00
25 000—30 000	7,60	7,00
30 000—45 000	7,23	7,00
45 000—60 000	7,08	7,00
Более 60 000	9,00	9,00
Тип поселения		
Москва	7,27	7,50
Санкт-Петербург	5,60	7,00
Город с более 1 млн жителей	7,46	8,00
Город с менее 1 млн жителей	7,88	8,00
Малый город	7,79	8,00
Село	7,39	8,00

Таблица 207

Удовлетворенность качеством предоставления услуг в целом у юридических лиц в зависимости от возраста организации (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Характеристика	Среднее	Медиана
Возраст организации, лет		
До года	7,81	9,00
2—5	7,64	8,00
6—15	7,78	8,00
Более 15	7,91	9,00
Отрасль		
Сельское хозяйство, рыболовство, лесное хозяйство	6,53	6,00
Промышленность и энергетика	7,36	7,00
Строительство	7,04	7,00
Транспорт и связь	8,40	9,00
Торговля	7,79	9,00

Окончание табл. 207

Характеристика	Среднее	Медиана
Финансы и гостиничный бизнес	7,88	8,00
Государственное управление, образование, здравоохранение, социальные услуги	8,37	9,00
Другие	7,96	8,00
Число сотрудников, человек		
До пяти	7,11	7,00
10—20	7,76	8,00
20—50	7,99	8,00
50—100	7,66	8,50
100—500	8,06	9,00
Более 500	8,22	9,00

Таблица 208

Региональные различия в удовлетворенности
качеством предоставления услуг в целом у физических лиц
(от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	7,50	7,50
Брянская область	9,15	10,00
Владимирская область	7,00	7,00
Волгоградская область	7,67	8,00
Вологодская область	8,33	9,50
Еврейская автономная область	9,40	10,00
Ивановская область	9,14	10,00
Иркутская область	7,50	8,00
Калининградская область	8,00	8,00
Калужская область	7,89	8,00
Кемеровская область	8,78	10,00
Костромская область	8,14	8,00
Краснодарский край	7,62	8,00
Красноярский край	9,00	9,00
Курская область	8,20	8,00
Липецкая область	8,40	9,00
Магаданская область	9,25	9,50
Москва	7,46	8,00
Московская область	6,78	7,00
Мурманская область	7,80	7,50

Окончание табл. 208

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Новосибирская область	9,17	10,00
Омская область	7,64	8,00
Оренбургская область	5,83	5,50
Пензенская область	8,25	8,50
Пермский край	7,47	7,00
Республика Адыгея	9,00	9,00
Республика Дагестан	9,00	9,00
Республика Карелия	7,15	7,00
Республика Марий Эл	6,75	6,50
Республика Мордовия	6,83	8,50
Республика Северная Осетия — Алания	8,58	10,00
Республика Татарстан	6,92	7,00
Республика Удмуртия	7,00	7,00
Республика Хакасия	8,33	9,00
Республика Чувашия	7,67	7,00
Ростовская область	6,92	6,00
Санкт-Петербург	5,60	7,00
Саратовская область	7,54	8,00
Смоленская область	8,29	8,00
Ставропольский край	8,31	9,00
Тамбовская область	6,10	6,50
Тверская область	7,00	8,00
Томская область	6,00	8,00
Тульская область	9,17	10,00
Тюменская область	7,60	8,00
Ульяновская область	7,35	8,00
Хабаровский край	7,86	9,00
Челябинская область	7,66	8,00
ЯНАО	5,81	6,00

Таблица 209

Региональные различия в удовлетворенности качеством предоставления услуг в целом у юридических лиц (от 1 — совсем не удовлетворен до 10 — полностью удовлетворен)

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Белгородская область	8,4	9,00
Брянская область	9,60	10,00

Продолжение табл. 209

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Владимирская область	7,67	10,00
Волгоградская область	8,30	9,50
Вологодская область	10,00	10,00
Еврейская автономная область	7,71	8,00
Ивановская область	7,00	7,00
Иркутская область	7,00	6,50
Калининградская область	9,00	9,00
Калужская область	6,20	6,00
Кемеровская область	8,50	8,50
Костромская область	9,00	9,00
Краснодарский край	5,71	6,00
Липецкая область	7,50	7,50
Москва	8,05	8,50
Московская область	6,00	5,00
Новгородская область	6,11	6,00
Новосибирская область	9,36	10,00
Омская область	6,20	8,00
Оренбургская область	7,67	8,00
Пермский край	7,55	8,00
Республика Адыгея	9,50	9,50
Республика Карелия	7,44	8,00
Республика Марий Эл	10,00	10,00
Республика Мордовия	10,00	10,00
Республика Северная Осетия — Алания	8,45	9,00
Республика Татарстан	6,12	6,00
Республика Удмуртия	7,00	7,00
Ростовская область	8,37	9,00
Санкт-Петербург	8,36	10,00
Саратовская область	8,07	9,00
Смоленская область	9,50	9,50
Тамбовская область	9,64	10,00
Тверская область	8,00	8,00
Томская область	7,50	7,50
Тульская область	9,59	10,00
Тюменская область	6,50	6,50
Ульяновская область	6,50	6,00

Окончание табл. 209

Субъект РФ	Среднее	Медиана
Хабаровский край	8,14	10,00
Челябинская область	8,00	8,00
ЯНАО	3,80	4,00

Таблица 210

Частота обращения (ранее) за государственными услугами для физических и для юридических лиц (в % по строке от числа ответивших) *

Лицо	2 раза	3—4 раза	5—6 раз	7 раз и более
Физическое	46	40	8	6
Юридическое	46	37	8	9

Таблица 211

Частота обращения (ранее) за государственными услугами для физических лиц в зависимости от пола (в % по строке от числа ответивших) **

Пол	2 раза	3—4 раза	5—6 раз	7 раз и более
Мужской	39	48	8	5
Женский	49	37	8	6

Таблица 212

Частота обращения (ранее) за государственными услугами для юридических лиц в зависимости от возраста организации (в % по строке от числа ответивших) ***

Возраст организации, лет	2 раза	3—4 раза	5—6 раз	7 раз и более
До года	31	44	9	16
2—5	54	29	8	9
6—15	43	43	7	8
Более 15	47	33	4	16

Таблица 213

Оценка сравнения последнего опыта получения государственной услуги респондентом с текущим состоянием дел для физических и юридических лиц (в % по строке от числа ответивших)

Лицо	Стало намного хуже	Стало несколько хуже	Ничего не изменилось	Стало несколько лучше	Стало намного лучше
Физическое	2	4	65	21	7
Юридическое	2	4	64	21	10

* Различия значимы с вероятностью не менее 87%.

** Различия значимы с вероятностью не менее 99%.

*** Различия значимы с вероятностью не менее 73%.

Таблица 214

Оценка изменения ситуации в ближайшие 2—3 года физическими и юридическими лицами (в % по строке от числа ответивших) *

Лицо	Да, изменится к лучшему	Да, изменится к худшему	Нет, ничего не изменится
Физическое	41	9	51
Юридическое	46	5	49

Результаты регрессионных моделей

Таблица 215

Детерминанты прочтения административного регламента до прихода в государственное учреждение для физических и юридических лиц

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Мужчины	–0,036*	0,019	Возраст предприятия	–0,000	0,002
Возраст	0,003	0,003	Возраст предприятия в квадрате	–0,000	0,000
Возраст в квадрате	–0,000	0,000	Отрасль		
			Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство	–0,034	0,090
Образование			Промышленность и энергетика	–0,101	0,072
Ниже среднего	–0,048	0,032			
Среднее общее			Строительство	0,069	0,063
Среднее специальное	–0,028	0,026	Транспорт и связь	0,013	0,066
Высшее	0,016	0,029	Торговля		
Доход, рублей в месяц			Финансовый и гостиничный бизнес	0,094	0,084
Ниже 10 000	–0,022	0,032			
От 10 000 до 20 000	0,006	0,031	Государственное управление, здравоохранение, образование, социальные услуги	0,111*	0,061
От 20 000 до 30 000			Другое	0,126**	0,056
От 30 000 до 60 000	–0,005	0,045	Число сотрудников, человек		
			До 10	–0,133**	0,060
Выше 60 000	0,005	0,073	10—20		

* Различия значимы с вероятностью не менее 99%.

Окончание табл. 215

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Пришел в первый раз	–0,106***	0,021	Число сотрудников, человек		
			30—50	0,029	0,052
Ждет результата	0,007	0,023	50—100	0,013	0,056
Получил ожидаемый результат			100—500	0,010	0,063
Получил отказ	0,169**	0,077	Более 500	0,137**	0,068
Москва, Санкт-Петербург	–0,123	0,098	Пришел в первый раз	–0,177***	0,045
Областной центр	–0,050**	0,020	Ждет результата	–0,135***	0,046
Малый город, ПГТ			Получил ожидаемый результат		
Село	0,011	0,029	Получил отказ	–0,173*	0,098
Федеральный округ			Москва, Санкт-Петербург	0,009	0,120
Центральный	0,213***	0,054			
Северо-Западный			Областной центр	–0,058	0,056
Южный	0,249***	0,052	Малый город, ПГТ		
Приволжский	0,040	0,051	Село	0,039	0,154
Уральский	0,246***	0,057	Федеральный округ		
			Центральный	0,234***	0,066
Сибирский	0,222***	0,057	Северо-Западный		
Дальневосточный	0,429***	0,094	Южный	0,282***	0,060
Москва, Санкт-Петербург	0,198	0,147	Приволжский	0,206***	0,067
			Уральский	0,078	0,149
			Сибирский	0,252***	0,068
			Дальневосточный	0,233***	0,084
			Москва, Санкт-Петербург	0,111	0,130
Число наблюдений	3037			853	
Pseudo R2	0,044			0,064	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1					

Таблица 216

Детерминанты сложности поиска информации о процедуре получения информации для физических и юридических лиц

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Мужчины	0,020	0,015	Возраст предприятия	–0,000	0,001
Возраст	0,003	0,002	Возраст предприятия в квадрате	–0,000	0,000
Возраст в квадрате	–0,000	0,000	Отрасль		
			Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство	–0,003	0,050
Образование			Промышленность и энергетика	0,039	0,051
Ниже среднего	0,040	0,028			
Среднее общее			Строительство	–0,029	0,034
Среднее специальное	0,008	0,020	Транспорт и связь	–0,042	0,036
Высшее	–0,039*	0,020	Торговля		
Доход, рублей в месяц			Финансовый и гостиничный бизнес	–0,069**	0,030
Ниже 10 000	0,006	0,025			
От 10 000 до 20 000	0,009	0,024	Государственное управление, здравоохранение, образование, социальные услуги	–0,030	0,036
От 20 000 до 30 000			Другое	–0,033	0,032
От 30 000 до 60 000	–0,007	0,035	Число сотрудников, человек		
			До 10	0,047	0,043
Выше 60 000	–0,089***	0,031	10—20		
			30—50	–0,041	0,028
			50—100	–0,042	0,030
			100—500	–0,061**	0,031
			Более 500	–0,058*	0,030
Пришел в первый раз	–0,003	0,016	Пришел в первый раз	0,078**	0,035
Ждет результата	–0,003	0,017	Ждет результата	0,051	0,034
Получил ожидаемый результат			Получил ожидаемый результат		
Получил отказ	0,139**	0,069	Получил отказ	0,203*	0,120
Москва, Санкт-Петербург	0,025	0,096	Москва, Санкт-Петербург	0,156	0,168

Продолжение табл. 216

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Областной центр	0,044**	0,019	Областной центр	0,010	0,037
Малый город, ПГТ			Малый город, ПГТ		
Село	0,071***	0,027	Село	0,029	0,130
Федеральный округ			Федеральный округ		
Центральный	–0,059**	0,026	Центральный	0,033	0,069
Северо-Западный			Северо-Западный		
Южный	–0,019	0,030	Южный	0,027	0,063
Приволжский	–0,012	0,030	Приволжский	0,017	0,064
Уральский	–0,040	0,030	Уральский	–0,010	0,096
Сибирский	–0,067***	0,025	Сибирский	–0,086**	0,037
Дальневосточный	–0,110***	0,027	Дальневосточный	–0,029	0,077
Москва, Санкт-Петербург	–0,083*	0,046	Москва, Санкт-Петербург	–0,042	0,094
Тип услуги			Тип услуги		
Социальные выплаты			Социальные выплаты		
Социальная помощь	0,050*	0,026	Социальная помощь	0,885***	0,031
Миграционные услуги	0,201***	0,077	Миграционные услуги	0,896***	0,038
Услуги ОВиР	0,071*	0,037	Услуги ОВиР	0,927***	0,018
Услуги по имуществу	0,024	0,026	Услуги по имуществу	0,924***	0,050
Регистрация собственности	0,140***	0,050	Регистрация собственности	0,924***	0,027
Поддержка безработных			Поддержка безработных		
Информационное обеспечение безработных	–0,043	0,030	Информационное обеспечение безработных		
Регистрация СМИ			Регистрация СМИ		
Лицензии на виды деятельности	0,166	0,163	Лицензии на виды деятельности	0,901***	0,046
Получение информации о регистрации	0,095	0,145	Получение информации о регистрации	0,884***	0,009
Розыск должников	0,248	0,194	Розыск должников		
Услуги по оформлению жалоб	0,083	0,075	Услуги по оформлению жалоб	0,920***	0,023
Акцизы на алкоголь	0,498*	0,277	Акцизы на алкоголь	0,911***	0,025
Услуги по технике безопасности	0,194***	0,071	Услуги по технике безопасности	0,942***	0,048

Окончание табл. 216

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Лицензии медицинских услуг			Лицензии медицинских услуг	0,901***	0,012
Регистрация предприятий	0,408***	0,110	Регистрация предприятий	0,896***	0,048
Услуги МВД	0,233*	0,133	Услуги МВД		
Услуги по налогам и сборам	0,200***	0,074	Услуги по налогам и сборам	0,911***	0,032
Искали информацию на официальном сайте	0,000	0,032	Искали информацию на официальном сайте	–0,023	0,026
Искали информацию по другим интернет-источникам			Искали информацию по другим интернет-источникам		
Читали нормативные акты, регламенты (электронные русурсы+пособия)	0,038	0,049	Читали нормативные акты, регламенты (электронные русурсы+пособия)	–0,018	0,037
Посылали запрос по электронной почте	0,055	0,041	Посылали запрос по электронной почте	0,040	0,050
Через друзей, знакомых, родственников	0,013	0,014	Через друзей, знакомых, родственников	0,015	0,029
Звонили в государственное учреждение	0,024	0,015	Звонили в государственное учреждение	–0,035	0,031
Приходили лично и консультировались	0,013	0,017	Приходили лично и консультировались	0,095***	0,037
Читали газеты	–0,035*	0,019	Читали газеты	0,077	0,071
Смотрели ТВ	0,093***	0,030	Смотрели ТВ	–0,053	0,055
Слушали радио	–0,008	0,029	Слушали радио	0,091	0,110
Число наблюдений	2761			752	
Pseudo R2	0,087			0,137	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1					

Таблица 217

Детерминанты трудности сбора документов для подачи заявки на получение государственной услуги для физических и юридических лиц

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Мужчины	0,025	0,022	Возраст предприятия	–0,002	0,002
Возраст	0,010***	0,003	Возраст предприятия в квадрате	0,000	0,000

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Возраст в квадрате	–0,000***	0,000	Отрасль		
			Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство	0,106	0,102
Образование			Промышленность и энергетика	0,056	0,076
Ниже среднего	0,002	0,032			
Среднее общее			Строительство	–0,004	0,060
Среднее специальное	–0,063**	0,025	Транспорт и связь	0,002	0,059
Высшее	–0,132***	0,024	Торговля		
Доход, рублей в месяц			Финансовый и гостиничный бизнес	0,009	0,089
Ниже 10 000	–0,037	0,037			
От 10 000 до 20 000	–0,006	0,034	Государственное управление, здравоохранение, образование, социальные услуги	–0,066	0,043
От 20 000 до 30 000			Другое	–0,042	0,046
От 30 000 до 60 000	0,111	0,068	Число сотрудников, человек		
			До 10	0,054	0,063
Выше 60 000	0,028	0,142	10—20		
Пришел в первый раз	0,024	0,053	30—50	0,069	0,055
Ждет результата	0,013	0,020	50—100	0,110*	0,065
Получил ожидаемый результат			100—500	0,104	0,070
Получил отказ	0,154**	0,072	Более 500 человек	0,037	0,076
Москва, Санкт-Петербург	–0,071	0,086	Пришел в первый раз	0,227	0,166
Областной центр	0,059**	0,027	Ждет результата	0,022	0,032
Малый город, ПГТ			Получил ожидаемый результат		
Село	0,101***	0,035	Получил отказ	0,088	0,099
Федеральный округ			Москва, Санкт-Петербург	–0,027	0,107
Центральный	–0,100***	0,033			
Северо-Западный			Областной центр	–0,099	0,061
Южный	–0,053	0,038	Малый город, ПГТ		
Приволжский	–0,037	0,038	Село	–0,049	0,113

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Уральский	–0,119***	0,027	Федеральный округ		
			Центральный	0,452***	0,143
Сибирский	–0,105***	0,031	Северо-Западный		
Дальневосточный	–0,095	0,079	Южный	0,417***	0,138
Москва, Санкт-Петербург			Приволжский	0,445***	0,135
			Уральский	0,602***	0,196
			Сибирский	0,250	0,182
			Дальневосточный	0,110	0,183
			Москва, Санкт-Петербург	0,281	0,232
Тип услуги			Тип услуги		
Социальные выплаты			Социальные выплаты		
Социальная помощь	0,185***	0,042	Социальная помощь	–0,150***	0,019
Миграционные услуги	0,197**	0,089	Миграционные услуги	–0,252***	0,027
Услуги ОВиР	0,027	0,045	Услуги ОВиР	–0,321***	0,034
Услуги по имуществу	–0,020	0,034	Услуги по имуществу	–0,507***	0,044
Регистрация собственности	0,180***	0,069	Регистрация собственности	–0,369***	0,038
Поддержка безработных			Поддержка безработных		
Информационное обеспечение безработных	–0,065*	0,038	Информационное обеспечение безработных		
Регистрация СМИ			Регистрация СМИ		
Лицензии на виды деятельности			Лицензии на виды деятельности	–0,300***	0,033
Получение информации о регистрации	–0,043	0,133	Получение информации о регистрации	–0,157***	0,019
Розыск должников			Розыск должников	–0,153***	0,019
Услуги по оформлению жалоб	–0,025	0,099	Услуги по оформлению жалоб	–0,261***	0,028
Акцизы на алкоголь			Акцизы на алкоголь	–0,264***	0,027
Услуги по технике безопасности	0,122	0,089	Услуги по технике безопасности	–0,829***	0,044
Лицензии медицинских услуг	0,258*	0,153	Лицензии медицинских услуг	–0,278***	0,031

Окончание табл. 217

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Регистрация предприятий			Регистрация предприятий		
Услуги МВД	0,192	0,195	Услуги МВД		
Услуги по налогам и сборам	–0,090	0,059	Услуги по налогам и сборам	–0,327***	0,034
Искали информацию на официальном сайте	0,029	0,050	Искали информацию на официальном сайте	–0,022	0,038
Искали информацию по другим интернет-источникам			Искали информацию по другим интернет-источникам		
Читали нормативные акты, регламенты (электронные русурсы+пособия)	0,053	0,071	Читали нормативные акты, регламенты (электронные русурсы+пособия)	–0,022	0,049
Посылали запрос по электронной почте	–0,012	0,050	Посылали запрос по электронной почте	–0,070*	0,040
Через друзей, знакомых, родственников	0,001	0,019	Через друзей, знакомых, родственников	0,012	0,045
Звонили в государственное учреждение	0,025	0,022	Звонили в государственное учреждение	–0,001	0,037
Приходили лично и консультировались	0,015	0,026	Приходили лично и консультировались	0,077*	0,045
Читали газеты	–0,037	0,027	Читали газеты	0,041	0,109
Смотрели ТВ	0,061*	0,037	Смотрели ТВ	–0,048	0,133
Слушали радио	0,026	0,043	Слушали радио	0,378	0,271
Число наблюдений		1707		507	
Pseudo R2		0,124		0,170	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1					

Таблица 218

Детерминанты общего индекса удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг для физических и юридических лиц

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка
Мужчины	–0,202*	0,122	Возраст предприятия	–0,006	0,010
Возраст	–0,007	0,019	Возраст предприятия в квадрате	0,000	0,000

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка
Возраст в квадрате	0,000	0,000	Отрасль		
			Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство	–0,582	0,639
Образование			Промышленность и энергетика	0,154	0,410
Ниже среднего	–0,062	0,168			
Среднее общее			Строительство	–0,247	0,394
Среднее специальное	–0,107	0,143	Транспорт и связь	0,131	0,497
Высшее	–0,049	0,162	Торговля		
Доход, рублей в месяц			Финансовый и гостиничный бизнес	0,739*	0,447
Ниже 10 000	0,254	0,203			
От 10 000 до 20000	0,010	0,190	Государственное управление, здравоохранение, образование, социальные услуги	0,005	0,388
От 20 000 до 30 000			Другое	0,303	0,332
От 30 000 до 60 000	–0,120	0,335	Число сотрудников, человек		
			До 10	0,355	0,450
Выше 60 000	0,212	0,704	10—20		
Пришел в первый раз	–0,291	0,199	30—50	0,103	0,243
Ждет результата	–0,528	0,355	50—100	0,063	0,306
Получил ожидаемый результат			100—500	–0,106	0,356
Получил отказ	–0,258	0,312	Более 500	0,259	0,367
Москва, Санкт-Петербург	–2,045***	0,658	Пришел в первый раз	0,437	0,644
Областной центр	–0,169	0,133	Ждет результата	–1,419*	0,800
Малый город, ПГТ			Получил ожидаемый результат		
Село	–0,128	0,185	Получил отказ	–0,978**	0,458
Федеральный округ			Москва, Санкт-Петербург	–0,997	0,698
Центральный	1,369***	0,232			
Северо-Западный			Областной центр	0,521**	0,264
Южный	1,143***	0,214	Малый город, ПГТ		
Приволжский	0,576***	0,224	Село	0,173	0,996

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка
Уральский	0,404	0,272	Федеральный округ		
			Центральный	1,502***	0,505
Сибирский	1,525***	0,253	Северо-Западный		
Дальневосточный	1,796***	0,579	Южный	1,452***	0,532
Москва, Санкт-Петербург	2,776***	0,785	Приволжский	1,232**	0,516
			Уральский	0,774	0,861
			Сибирский	1,502**	0,646
			Дальневосточный	1,697**	0,682
			Москва, Санкт-Петербург	2,925***	0,803
Тип услуги			Тип услуги		
Социальные выплаты			Социальные выплаты		
Социальная помощь	0,519***	0,173	Социальная помощь	–1,200	1,519
Миграционные услуги	1,171***	0,377	Миграционные услуги	–0,736	0,592
Услуги ОВиР	0,029	0,241	Услуги ОВиР	–1,716***	0,535
Услуги по имуществу	0,265	0,186	Услуги по имуществу	–0,834*	0,503
Регистрация собственности	–0,532*	0,274	Регистрация собственности	–2,069***	0,524
Поддержка безработных			Поддержка безработных		
Информационное обеспечение безработных	0,575**	0,239	Информационное обеспечение безработных	0,116	0,556
Регистрация СМИ			Регистрация СМИ		
Лицензии на виды деятельности	0,357	0,461	Лицензии на виды деятельности	–1,090*	0,657
Получение информации о регистрации	–0,723	1,330	Получение информации о регистрации	–2,389**	0,959
Розыск должников	0,127	0,338	Розыск должников	–2,871***	0,676
Услуги по оформлению жалоб	0,521	0,581	Услуги по оформлению жалоб	–0,390	0,607
Акцизы на алкоголь	–0,146	0,482	Акцизы на алкоголь	–1,007*	0,569
Услуги по технике безопасности	0,642*	0,360	Услуги по технике безопасности	–0,742*	0,418
Лицензии медицинских услуг	–0,339	1,189	Лицензии медицинских услуг	–0,306	0,590

Окончание табл. 218

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты регрессии МНК	Стандартная ошибка
Регистрация предприятий			Регистрация предприятий		
Услуги МВД	1,156***	0,245	Услуги МВД		
Услуги по налогам и сборам	–0,128	0,445	Услуги по налогам и сборам	–1,147*	0,612
Читал ли регламент	0,066	0,110	Читал ли регламент	0,466**	0,209
Сложность поиска информации	–0,673***	0,166	Сложность поиска информации	–0,296	0,331
Трудность сбора документов для подачи заявки	–0,685***	0,155	Трудность сбора документов для подачи заявки	–0,554*	0,305
Записывался ли заранее на прием	–0,326***	0,124	Записывался ли заранее на прием	–0,590***	0,225
Удобство режима работы государственного учреждения	1,026***	0,137	Удобство режима работы государственного учреждения	0,914***	0,265
Транспортная доступность	0,175	0,114	Транспортная доступность	0,385*	0,232
Получил ли человек отказ в предоставлении услуги	–0,654**	0,302	Получил ли человек отказ в предоставлении услуги	–0,858*	0,518
Количество повторных посещений	–0,312***	0,074	Количество повторных посещений	–0,422***	0,123
Информировали ли о ходе выполнения заявки	0,055	0,114	Информировали ли о ходе выполнения заявки	0,794***	0,227
Константа	7,117***	0,529	6,698***	0,776	
Число наблюдений	816			259	
Pseudo R2	0,441			0,621	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1					

Таблица 219

Детерминанты оценки изменения ситуации в будущем для физических и юридических лиц

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Мужчины	–0,019	0,028	Возраст предприятия	0,004	0,003
Возраст	–0,002	0,004	Возраст предприятия в квадрате	–0,000**	0,000

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Возраст в квадрате	0,000	0,000	Отрасль		
			Сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство	–0,164	0,137
Образование			Промышленность и энергетика	–0,055	0,098
Ниже среднего	0,007	0,045			
Среднее общее			Строительство	–0,011	0,089
Среднее специальное	–0,013	0,037	Транспорт и связь	0,020	0,098
Высшее	0,005	0,041	Торговля		
Доход, рублей в месяц			Финансовый и гостиничный бизнес	–0,074	0,126
Ниже 10 000	–0,100**	0,046			
От 10 000 до 20 000	–0,051	0,043	Государственное управление, здравоохранение, образование, социальные услуги	–0,006	0,093
От 20 000 до 30 000			Другое	–0,172**	0,077
От 30 000 до 60 000	0,007	0,068	Число сотрудников, человек		
			До 10	0,112	0,084
Выше 60 000	–0,071	0,120	10—20		
Москва, Санкт-Петербург	–0,481***	0,013	30—50	0,034	0,073
Областной центр	0,064*	0,034	50—100	–0,015	0,078
Малый город, ПГТ			100—500	0,134	0,082
Село	–0,059	0,039	Более 500	–0,019	0,091
Федеральный округ			Москва, Санкт-Петербург	0,148	0,203
Центральный	–0,206***	0,054			
Северо-Западный			Областной центр	0,105	0,081
Южный	–0,104*	0,057	Малый город, ПГТ		
Приволжский	–0,086	0,057	Село	0,416***	0,113
Уральский	–0,140**	0,062	Федеральный округ		
			Центральный	0,091	0,110
Сибирский	–0,067	0,064	Северо-Западный		
Дальневосточный	–0,020	0,139	Южный	0,192*	0,099

Продолжение табл. 219

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Москва, Санкт-Петербург	0,665***	0,011	Приволжский	0,166	0,103
			Уральский	0,247	0,212
			Сибирский	0,127	0,125
			Дальневосточный	0,218*	0,122
			Москва, Санкт-Петербург	0,073	0,230
Тип услуги			Тип услуги		
Социальные выплаты			Социальные выплаты		
Социальная помощь	–0,092**	0,040	Социальная помощь	0,531***	0,024
Миграционные услуги	–0,026	0,097	Миграционные услуги	0,664***	0,026
Услуги ОВиР	–0,020	0,054	Услуги ОВиР	0,707***	0,028
Услуги по имуществу	0,009	0,045	Услуги по имуществу	0,827***	0,028
Регистрация собственности	0,023	0,066	Регистрация собственности	0,763***	0,027
Поддержка безработных			Поддержка безработных		
Информационное обеспечение безработных	–0,018	0,057	Информационное обеспечение безработных	0,533***	0,024
Регистрация СМИ			Регистрация СМИ		
Лицензии на виды деятельности	0,221	0,237	Лицензии на виды деятельности	0,710***	0,027
Получение информации о регистрации	–0,135	0,183	Получение информации о регистрации	0,548***	0,024
Розыск должников	0,304	0,249	Розыск должников	0,536***	0,023
Услуги по оформлению жалоб	–0,364***	0,051	Услуги по оформлению жалоб	0,657***	0,026
Акцизы на алкоголь	0,146	0,395	Акцизы на алкоголь	0,658***	0,026
Услуги по технике безопасности	–0,089	0,080	Услуги по технике безопасности	0,965***	0,014
Лицензии медицинских услуг	–0,109	0,143	Лицензии медицинских услуг	0,681***	0,027
Регистрация предприятий			Регистрация предприятий	0,555***	0,024
Услуги МВД	–0,117	0,182	Услуги МВД		
Услуги по налогам и сборам	–0,044	0,093	Услуги по налогам и сборам	0,720***	0,027

Окончание табл. 219

Детерминанты вероятности прочтения регламента для физических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка	Детерминанты вероятности прочтения регламента для юридических лиц	Коэффициенты пробит-регрессии	Стандартная ошибка
Сложность поиска информации	–0,055	0,037	Сложность поиска и нформации	–0,044	0,079
Трудность сбора документов для подачи заявки	–0,085**	0,034	Трудность сбора документов для подачи заявки	0,131*	0,069
Общий индекс удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг	0,060***	0,008	Общий индекс удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг	0,092***	0,015
Число наблюдений	1774			520	
Pseudo R2	0,076			0,146	
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1					

Приложение 3

Выделенный набор социальных услуг, кодировка открытого вопроса о типе услуг

1. Социальные услуги (получение пособий, оформление субсидий, стипендий, пенсий, социальных выплат).
2. Услуги по оформлению социальных справок и различных видов социальной и медицинской помощи, заключений ВТЭК незащищенным (малоимущим) слоям населения — пенсионерам, инвалидам, ветеранам, молодым семьям, сиротам.
3. Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах и связанных с ними документах (регистрационные справки, разрешения на работу и т.п.).
4. Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов, справок, паспортов, регистрации и т.п.
5. Консультативные услуги по оформлению прав собственности на недвижимое и движимое имущество, выписки из реестров.
6. Регистрация земельных участков, получение документов о праве собственности (квартиры, дачи, другая недвижимость), кадастровых паспортов, планов собственности.
7. Услуги по оформлению документов для социальной и материальной поддержки безработных и их социальной адаптации.
8. Услуги по информационному обеспечению безработных (о курсах переподготовки, вакансиях и т.п.).
9. Услуги по регистрации СМИ.
10. Услуги на получение лицензий на виды деятельности.
11. Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности, о зарегистрированных организациях.
12. Юридические услуги, связанные с розыском и взысканием с должников (алименты и т.п.).
13. Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений на действие или бездействие организаций и чиновников.

14. Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции (акцизы, разрешения и т.п.).
15. Услуги по лицензированию и согласованию нормативов по технике безопасности товаров, услуг и объектов (пожарной безопасности, электробезопасности, санитарно-эпидемиологической, экологической, радиационной и химической безопасности и экспертизы и т.п.).
16. Услуги по регистрации и лицензированию лекарственных средств, медицинских услуг и оборудования, проведение медицинской экспертизы.
17. Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию предприятий и организации различных форм собственности.
18. Услуги специальных подразделений МВД (судебно-медицинская и криминологическая экспертизы).
19. Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью организаций.

Приложение 4

Распределения ответов на вопросы анкеты в соответствии с получаемыми типами услуг

Таблица 220

Распределение физических и юридических лиц по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Физическое лицо	Представитель юридического лица
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	99	1
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	95	5
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	66	34
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	80	20
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	80	20
Регистрация земельных участков	67	33
Услуги по информационному обеспечению безработных	95	5
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	20	80
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	41	59
Юридические услуги, связанные с розыском	41	59
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	40	60
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8	92
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	23	77
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	35	65
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	8	92
Услуги специальных подразделений МВД	75	25
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	56	44

Таблица 221

Распределение респондентов по осведомленности
о существовании регламента по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Знают	Не знают
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	51	49
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	60	40
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	40	60
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	44	56
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	44	56
Регистрация земельных участков	52	48
Услуги по информационному обеспечению безработных	47	53
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	78	22
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	46	54
Юридические услуги, связанные с розыском	66	34
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	54	46
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	71	29
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	58	42
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	55	45
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	60	40
Услуги специальных подразделений МВД	36	64
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	45	55

Таблица 222

Распределение респондентов по факту прочтения регламента по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, читали, до того как обратиться	Да, читали во время ожидания приема	Нет, не читали
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	39	27	34
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	44	25	31
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	59	21	21
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	52	21	27
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	46	22	33

Окончание табл. 222

Тип услуги	Да, читали, до того как обратиться	Да, читали во время ожидания приема	Нет, не читали
Регистрация земельных участков	52	20	28
Услуги по информационному обеспечению безработных	52	13	35
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	69	15	16
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	50	28	22
Юридические услуги, связанные с розыском	38	48	14
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	63	19	18
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	71	17	12
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	62	19	20
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	80	10	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	80	7	13
Услуги специальных подразделений МВД	70	10	20
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	55	23	22

Таблица 223

Распределение респондентов по степени понимания регламента по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Все было понятно	В основном все было понятно	Часто требуется дополнительное разъяснение	Ничего не было понятно	З.о.
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	62	30	4	0	5
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	35	37	26	2	0
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	50	48		2	0
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	52	35	11	1	1
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	52	35	8	0	5
Регистрация земельных участков	39	35	16	1	9
Услуги по информационному обеспечению безработных	77	22	1	0	0

Окончание табл. 223

Тип услуги	Все было понятно	В основном все было понятно	Часто требуется дополнительное разъяснение	Ничего не было понятно	З.о.
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	61	23	10	3	3
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	64	29	7	0	0
Юридические услуги, связанные с розыском	11	50	33	0	6
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	45	32	18	0	5
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	35	51	8	0	5
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	52	36	10	1	1
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	56	35	9	0	0
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	54	38	8	0	0
Услуги специальных подразделений МВД	50	38	0	13	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	51	41	3	2	3

Таблица 224

Распределение респондентов по степени сложности получения информации об услуге по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно	З.о.
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	2	9	40	45	4
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	3	17	46	27	7
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	6	15	41	35	4
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	3	11	38	44	4
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	3	11	42	39	5
Регистрация земельных участков	4	16	51	27	3
Услуги по информационному обеспечению безработных	2	3	27	63	5

Окончание табл. 224

Тип услуги	Очень сложно	Достаточно сложно	Не очень сложно	Совсем не сложно	З.о.
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	5	6	46	35	7
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	3	15	49	28	5
Юридические услуги, связанные с розыском	0	19	59	13	9
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	0	16	38	40	6
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	0	17	37	44	2
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	4	17	39	35	6
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	2	15	33	35	15
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	4	12	48	28	8
Услуги специальных подразделений МВД	14	14	36	32	4
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	1	14	45	35	6

Таблица 225

Источники, к которым советуют обратиться респонденты для получения информации о процессе получения государственных услуг в зависимости от типа услуг (средний балл, 1 — в первую очередь, 13 — в последнюю очередь)

Тип услуги	К поисковым системам интернет- ресурсов	К официальному интернет-сайту	К другим сайтам	По электронной почте	К знакомым, друзьям, родственникам	Нормативно-правовые акты, регламент	По телефону	К информации на стенде	К госслужащим лично	К газетам	ТВ	Радио
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	8,5	8,8	9,6	9,2	4,3	4,0	2,8	3,7	3,4	6,0	6,3	7,8
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	5,3	4,8	8,7	7,4	2,7	2,7	2,3	2,5	1,8	4,8	4,5	7,0
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	3,2	3,8	5,3	4,6	2,8	2,8	3,5	2,9	2,3	5,6	7,7	8,6

Окончание табл. 225

Тип услуги	К поисковым системам интернет- ресурсов	К официальному интернет-сайту	К другим сайтам	По электронной почте	К знакомым, друзьям, родственникам	Нормативно-правовые акты, регламент	По телефону	К информации на стенде	К госслужащим лично	К газетам	ТВ	Радио
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	4,9	4,2	6,3	6,5	4,2	4,4	3,8	3,6	2,7	7,9	8,1	9,9
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	4,4	5,4	7,5	7,4	3,7	3,9	3,3	3,6	2,6	5,5	7,2	9,3
Регистрация земельных участков	4,4	5,5	7,6	8,0	3,9	4,0	3,1	4,1	1,7	7,6	9,5	10,6
Услуги по информационному обеспечению безработных	3,4	4,8	6,1	6,5	3,4	3,8	2,5	3,3	1,9	6,1	7,2	9,7
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	2,8	2,9	5,7	5,5	5,6	3,8	4,0	4,7	3,6	9,9	10,5	12,1
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	3,4	3,6	6,2	7,2	5,5	4,9	4,8	4,6	2,5	10,4	10,9	12,4
Юридические услуги, связанные с розыском	4,2	3,4	5,6	4,3	4,4	4,4	4,0	5,6	4,4	9,3	11,2	12,6
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	4,0	3,5	5,5	5,0	5,3	4,8	3,9	4,7	2,1	9,6	8,7	10,6
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	5,6	5,0	5,1	4,9	4,9	4,2	3,4	4,2	3,7	7,1	8,6	9,4
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	4,6	4,3	6,1	6,4	5,3	4,0	3,0	4,3	2,9	9,0	9,8	10,7
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	2,5	3,0	4,5	5,5	4,3	4,4	3,4	5,9	4,1	10,6	10,3	12,8
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	3,3	2,3	5,2	5,0	7,9	3,9	4,0	5,8	3,9	11,2	11,6	12,6
Услуги специальных подразделений МВД	3,8	3,6	6,2	7,4	2,0	3,3	3,1	3,8	2,5	8,3	6,9	12,8
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	4,4	4,3	5,2	5,6	4,7	4,5	4,3	4,3	3,3	7,1	8,5	9,3

Таблица 226

Наиболее трудные мероприятия при сборе документов, отмеченные респондентами в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Получение справок по актам гражданского состояния	Получение справок в других органах государственной власти	Получение документов (справок) в других организациях	Ксерокопирование документов	Нотариальное заверение документов	Составление заявления, заполнение бланков	Оплата квитанции	Другое
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	12,2	20,5	6,5	12,6	8,9	6,6	3,8	18,8
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	17,6	37,2	1,3	19,5	8,6	35,8	4,4	5,4
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	26,1	38,7	9,0	18,9	20,7	30,6	13,5	6,3
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	16,7	30,7	3,4	14,0	12,3	25,9	14,0	4,1
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	13,0	26,5	2,8	5,9	6,8	13,8	4,9	3,0
Регистрация земельных участков	25,0	42,8	10,6	10,0	10,0	10,6	6,7	5,0
Услуги по информационному обеспечению безработных	11,7	17,2	2,1	7,6	4,1	12,4	2,1	3,4
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	9,5	27,0	34,9	14,3	22,2	15,9	11,1	0,0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	35,0	50,0	20,0	25,0	15,0	30,0	10,0	0,0
Юридические услуги, связанные с розыском	42,9	50,0	35,7	7,1	14,3	21,4	0,0	0,0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	14,7	26,5	17,6	8,8	1,5	11,8	0,0	4,4
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	2,7	43,2	24,3	8,1	5,4	13,5	10,8	5,4
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	11,3	32,8	24,6	9,8	11,7	15,6	5,5	5,9
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	15,9	42,0	15,9	2,9	8,7	15,9	1,4	2,9
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	7,7	23,1	30,8	0,0	15,4	0,0	0,0	0,0
Услуги специальных подразделений МВД	15,4	23,1	23,1	23,1	15,4	23,1	7,7	0,0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	9,9	18,8	12,9	4,0	6,9	20,8	5,0	5,0

Таблица 227

Распределение ответов респондентов о записи в очередь на первичный прием или подачу документов в зависимости от типа услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, по телефону	Да, через Интернет	Да, пришел и записался	Да, записали родственники, знакомые, друзья	Нет, не записывался
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	4	0	7	2	87
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	10	10	6	4	70
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	9	0	9	0	82
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	5	0	7	2	86
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	7	0	11	2	79
Регистрация земельных участков	3	1	16	2	79
Услуги по информационному обеспечению безработных	7	0	9	3	81
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	13	3	10	2	73
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	5	0	30	0	65
Юридические услуги, связанные с розыском	29	7	7	7	50
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	7	6	13	4	69
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	19	5	0	0	76
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	17	0	6	2	75
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	4	3	10	1	81
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	15	0	15	8	62
Услуги специальных подразделений МВД	8	8	0	0	85
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	13	1	7	0	79

Таблица 228

Количество минут в очереди, которые тратят респонденты в ожидании первичного приема в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	42	15	0	0	420
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	54	40	20	0	480

Окончание табл. 228

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	64	30	0	0	300
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	47	20	0	0	360
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	41	20	30	0	420
Регистрация земельных участков	83	40	30	0	600
Услуги по информационному обеспечению безработных	50	30	30	0	300
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	31	15	0	0	240
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	99	35	0	0	480
Юридические услуги, связанные с розыском	33	15	10	10	180
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	35	15	0	0	180
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	23	10	0	0	150
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	30	15	0	0	240
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	37	20	20	0	480
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	32	20	0	0	90
Услуги специальных подразделений МВД	10	4	0	0	40
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	38	20	30	0	240

Таблица 229

Распределение ответов респондентов о степени сложности сбора документов по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Очень трудно	Трудно	Не трудно, но и не легко	Легко	Очень легко	З.о.
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	3	10	44	34	7	3
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	7	22	34	17	10	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	12	19	47	12	6	5
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	5	12	35	30	9	9
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	4	7	37	30	15	6

Окончание табл. 229

Тип услуги	Очень трудно	Трудно	Не трудно, но и не легко	Легко	Очень легко	З.о.
Регистрация земельных участков	11	16	45	20	4	4
Услуги по информационному обеспечению безработных	1	7	30	34	25	3
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	2	24	37	22	10	6
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	5	30	40	20	5	0
Юридические услуги, связанные с розыском	0	21	50	14	7	7
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	3	7	51	19	9	10
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	0	8	43	41	5	3
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	5	16	46	24	6	4
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	6	16	41	16	6	16
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	8	0	85	0	0	8
Услуги специальных подразделений МВД	8	23	8	46	0	15
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	3	5	44	35	10	4

Таблица 230

Распределение респондентов по факту принятия документов по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительные документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы	З.о.
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	62	31	2	2	3
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	49	25	17	3	6
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	60	27	4	4	5
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	60	22	5	7	7
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	65	19	6	4	6
Регистрация земельных участков	57	27	6	6	4
Услуги по информационному обеспечению безработных	70	25	1	0	3
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	75	24	0	0	2

Окончание табл. 230

Тип услуги	Приняли все сразу	Пришлось приносить дополнительные документы	Пришлось переписывать документы	Пришлось переделывать документы	З.о.
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	50	25	15	5	5
Юридические услуги, связанные с розыском	79	7	0	7	7
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	56	28	9	6	1
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	46	35	8	5	5
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	56	25	6	7	6
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	49	19	12	9	12
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	38	46	0	8	8
Услуги специальных подразделений МВД	69	15	0	8	8
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	59	23	13	2	3

Таблица 231

Необходимость личного присутствия при подаче заявления по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, мог кто угодно	Да, мог кто угодно, но с доверенностью	Да, мог только родственник	Нет, только лично
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	14	8	17	60
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	3	7	27	63
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	6	1	3	90
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	4	5	11	79
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	9	7	7	77
Регистрация земельных участков	12	28	5	54
Услуги по информационному обеспечению безработных	7	0	5	88
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	25	25	0	50

Окончание табл. 231

Тип услуги	Да, мог кто угодно	Да, мог кто угодно, но с доверенностью	Да, мог только родственник	Нет, только лично
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	13	0	38	50
Юридические услуги, связанные с розыском	20	40	0	40
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	21	25	21	33
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	50	0	0	50
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	21	16	4	60
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	0	5	15	80
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0	0	100	0
Услуги специальных подразделений МВД	0	11	11	78
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	13	11	0	76

Таблица 232

Распределение респондентов по осведомленности о наличии посредников по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, знаю, сам обращался	Да знаю, но сам не обращался	Нет, не знаю, не обращался
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	1	15	84
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	3	22	74
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	4	38	58
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	3	32	65
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	4	32	64
Регистрация земельных участков	9	54	37
Услуги по информационному обеспечению безработных	1	26	73
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	12	31	58
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	13	36	51
Юридические услуги, связанные с розыском	6	31	63
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	5	36	60
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8	46	46
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	5	34	62

Окончание табл. 232

Тип услуги	Да, знаю, сам обращался	Да знаю, но сам не обращался	Нет, не знаю, не обращался
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	5	39	55
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	4	40	56
Услуги специальных подразделений МВД	4	11	86
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	7	49	45

Таблица 233

Удовлетворенность респондентов оборудованностью залов ожидания
(1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен) в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	7,6	8,0	10,0	1,0	10,0
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	5,9	6,0	10,0	1,0	10,0
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	7,4	8,0	10,0	1,0	10,0
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	6,2	6,5	10,0	1,0	10,0
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	7,5	8,0	10,0	1,0	10,0
Регистрация земельных участков	7,1	8,0	10,0	1,0	10,0
Услуги по информационному обеспечению безработных	7,9	9,0	10,0	1,0	10,0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	7,0	7,0	10,0	1,0	10,0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	6,1	5,0	10,0	1,0	10,0
Юридические услуги, связанные с розыском	5,8	6,5	7,0	1,0	10,0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	7,7	8,0	10,0	1,0	10,0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	9,6	9,0	10,0	1,0	10,0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	7,6	8,0	10,0	1,0	10,0
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	7,5	8,0	7,0	2,0	10,0
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	7,0	7,5	10,0	1,0	10,0
Услуги специальных подразделений МВД	7,8	8,5	10,0	1,0	10,0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	7,3	8,0	10,0	1,0	10,0

Таблица 234

Недостающие элементы залов ожидания, по мнению респондентов, в зависимости от типа услуг (в % к типу услуг)

Тип услуги	Справочных терминалов (компьютеров)	Информ. листков, брошюр	Образцов для заполнения бланков	Стульев	Столов	Канцелярских принадлежностей	Кондиционера	Лифта	Туалета	Гардероба	Автоматов с напитками	Буфета	Терминала для оплаты счетов	Всего хватает
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	8,8	10,6	9,5	25,8	15,0	14,4	10,8	1,1	15,6	12,7	8,0	5,3	2,4	37,1
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	16,8	18,6	16,3	32,2	17,5	28,9	26,7	2,7	22,6	25,4	16,9	8,7	4,5	26,4
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	31,2	24,1	14,1	38,2	27,6	15,9	11,2	7,1	16,5	20,0	6,5	9,4	8,8	24,7
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	29,0	23,8	19,0	40,0	30,7	29,4	24,2	5,6	28,8	24,7	16,0	11,7	13,9	22,7
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	21,1	14,6	12,4	24,8	15,7	15,7	13,2	4,4	13,2	14,4	10,0	6,3	5,5	35,5
Регистрация земельных участков	21,8	25,1	18,5	32,1	14,8	16,6	12,9	2,6	14,0	16,6	11,1	10,0	10,0	26,2
Услуги по информационному обеспечению безработных	15,7	12,8	7,4	17,4	9,5	8,3	9,1	2,5	8,7	14,9	7,9	7,4	5,0	43,8
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	17,9	16,8	13,7	16,8	14,7	10,5	17,9	2,1	8,4	14,7	12,6	6,3	13,7	38,9
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	17,9	25,6	28,2	41,0	20,5	20,5	25,6	10,3	12,8	15,4	12,8	15,4	5,1	17,9

Юридические услуги, связанные с розыском	28,1	18,8	15,6	46,9	43,8	53,1	40,6	3,1	12,5	31,3	12,5	9,4	9,4	18,8
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	5,6	13,5	18,3	23,8	7,1	6,3	7,1	4,8	7,1	7,1	8,7	4,8	4,0	38,1
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	15,3	11,9	6,8	20,3	8,5	13,6	13,6	0,0	3,4	8,5	6,8	1,7	5,1	47,5
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	14,6	17,9	15,1	30,3	20,0	13,8	13,8	4,4	7,4	8,5	10,8	5,9	6,2	35,1
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	10,0	15,5	13,6	31,8	13,6	10,0	2,7	12,7	10,0	4,5	11,8	3,6	0,9	39,1
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	20,0	16,0	12,0	32,0	12,0	8,0	0,0	0,0	12,0	0,0	8,0	8,0	0,0	40,0
Услуги специальных подразделений МВД	10,7	0,0	0,0	28,6	7,1	7,1	10,7	0,0	10,7	7,1	3,6	0,0	0,0	57,1
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	27,7	12,7	13,9	36,4	27,7	19,1	13,9	2,3	6,4	13,3	13,3	9,8	9,8	28,9

Таблица 235

Распределение респондентов по пониманию материала на стендах по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Все было понятно	Понятно только частично	Ничего не понятно	Затрудняюсь ответить	Нет стенда
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	60	16	4	19	0
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	38	39	6	16	1
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	41	43	8	8	0
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	50	30	6	14	1
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	57	26	4	13	0
Регистрация земельных участков	41	38	6	15	0
Услуги по информационному обеспечению безработных	67	14	5	14	0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	59	19	5	16	1
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	33	31	15	21	0
Юридические услуги, связанные с розыском	34	50	13	3	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	40	25	6	28	0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	54	36	2	8	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	44	31	4	22	0
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	49	30	5	16	0
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	44	28	0	28	0
Услуги специальных подразделений МВД	32	32	11	25	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	51	34	1	14	0

Таблица 236

Распределение ответов респондентов
об удобстве режима работы учреждения по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Вполне удобен, могу прийти в свое свободное время	Не удобен, так как приходится тратить свое рабочее время	Не удобен, так как трудно найти свободное время по семейным	Безразлично
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	78	15	7	0
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	55	25	19	2
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	48	45	6	1
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	54	38	7	0
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	71	23	5	0
Регистрация земельных участков	62	35	4	0
Услуги по информационному обеспечению безработных	71	21	7	0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	65	32	3	0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	51	41	8	0
Юридические услуги, связанные с розыском	34	59	6	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	62	30	7	1
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	73	27	0	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	68	28	3	1
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	69	29	2	0
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	68	20	8	4
Услуги специальных подразделений МВД	50	29	21	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	55	40	4	1

Таблица 237

Оценки респондентов транспортной доступности госучреждений
(насколько удобно добираться до места предоставления государственных услуг) по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Очень неудобно	Неудобно	Удобно	Очень удобно
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	9	19	65	7
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	7	27	58	8
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	9	29	57	5
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	6	23	65	6
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	8	21	60	11
Регистрация земельных участков	10	20	66	4
Услуги по информационному обеспечению безработных	15	13	58	14
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	15	20	57	8
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	3	21	69	8
Юридические услуги, связанные с розыском	3	25	72	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	7	20	66	7
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	7	17	68	5
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	8	21	61	9
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	7	23	64	6
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	8	21	71	0
Услуги специальных подразделений МВД	4	29	64	4
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	8	29	57	6

Таблица 238

Время, затрачиваемое на дорогу к госучреждению респондентами, в зависимости от типа услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Менее получаса	30 минут — 1 час	1—2 часа	Более 2 часов
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	47	36	14	3
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	39	43	11	6
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	41	38	14	8
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	46	36	15	3
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	42	42	13	3

Окончание табл. 238

Тип услуги	Менее получаса	30 минут — 1 час	1—2 часа	Более 2 часов
Регистрация земельных участков	32	40	23	5
Услуги по информационному обеспечению безработных	53	33	11	2
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	36	34	22	7
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	51	33	15	0
Юридические услуги, связанные с розыском	28	50	16	3
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	33	46	18	3
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	31	36	24	7
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	40	38	17	4
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	15	61	18	3
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	20	44	20	12
Услуги специальных подразделений МВД	32	46	18	4
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	35	46	18	1

Таблица 239

Оценка компетентности госслужащих респондентами
(1 — полностью не компетентны, 10 — полностью компетентны)
в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	8,6	9	10	1	10
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	8,5	9	10	1	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	8,0	9	10	2	10
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	8,2	9	10	1	10
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	8,2	9	10	1	10
Регистрация земельных участков	7,5	8	10	1	10
Услуги по информационному обеспечению безработных	8,7	10	10	1	10
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	8,6	9	10	3	10
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	7,4	7	7	3	10

Окончание табл. 239

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Юридические услуги, связанные с розыском	7,4	7	6	2	10
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	8,5	9	10	4	10
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8,9	10	10	3	10
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	8,4	9	10	1	10
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	8,4	9	10	2	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	8,0	8,5	10	2	10
Услуги специальных подразделений МВД	9,4	10	10	7	10
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	8,3	9	10	1	10

Таблица 240

Доля повторных обращений из-за ошибок госслужащих по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	%
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	9
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	19
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	8
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	10
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	11
Регистрация земельных участков	30
Услуги по информационному обеспечению безработных	8
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	12
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	63
Юридические услуги, связанные с розыском	13
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	16
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	5
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	6
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	19
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	33
Услуги специальных подразделений МВД	14
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	20

Таблица 241

Удовлетворенность респондентов временем, которые тратят сотрудники госорганов на прием одного посетителя (1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен) в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	8,5	9	10	1	10
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	8,0	9	10	1	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	7,5	8	10	1	10
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	7,6	8	10	1	10
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	7,9	9	10	1	10
Регистрация земельных участков	6,5	7	10	1	10
Услуги по информационному обеспечению безработных	8,7	10	10	1	10
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	8,2	9	10	1	10
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	6,1	6	10	1	10
Юридические услуги, связанные с розыском	6,7	7	7	1	10
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	8,2	9	10	1	10
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8,7	10	10	3	10
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	8,1	9	10	1	10
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	8,2	9	10	3	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	7,4	9	10	1	10
Услуги специальных подразделений МВД	8,6	10	10	1	10
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	7,5	8	10	1	10

Таблица 242

Удовлетворенность респондентов отношением госслужащих к потребителям государственных услуг (1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен) в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	8,6	10	10	1	10
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	8,1	9	10	1	10

Окончание табл. 242

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	7,8	8	10	1	10
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	8,4	9	10	1	10
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	8,2	9	10	1	10
Регистрация земельных участков	7,4	8	10	1	10
Услуги по информационному обеспечению безработных	9,1	10	10	1	10
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	8,4	9	10	1	10
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	6,4	7	10	2	10
Юридические услуги, связанные с розыском	7,3	8	5	4	10
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	7,9	9	10	3	10
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8,7	10	10	3	10
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	8,4	9	10	1	10
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	9,1	9	10	2	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	7,8	9	10	1	10
Услуги специальных подразделений МВД	8,9	10	10	5	10
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	7,8	8	10	1	10

Таблица 243

Удовлетворенность респондентов выполнением своих функций госслужащими (1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен) в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	8,7	10	10	1	10
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	8,1	9	10	1	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	7,7	8	10	1	10
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	8,2	9	10	1	10

Окончание табл. 243

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	8,1	9	10	1	10
Регистрация земельных участков	7,0	7	10	1	10
Услуги по информационному обеспечению безработных	8,6	10	10	1	10
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	8,4	9	10	1	10
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	6,7	6	10	3	10
Юридические услуги, связанные с розыском	7,0	8	9	1	10
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	8,0	9	10	3	10
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8,9	10	10	1	10
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	8,2	9	10	1	10
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	8,2	9	10	2	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	7,7	9	10	1	10
Услуги специальных подразделений МВД	9,1	10	10	7	10
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	7,8	8	10	1	10

Таблица 244

Доля проинформированных заявителей о сроках рассмотрения заявки по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	%
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	75
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	76
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	90
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	88
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	86
Регистрация земельных участков	90
Услуги по информационному обеспечению безработных	82
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	90
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	80
Юридические услуги, связанные с розыском	92
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	85

Окончание табл. 244

Тип услуги	%
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	97
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	85
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	70
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	100
Услуги специальных подразделений МВД	85
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	81

Таблица 245

Длительность ожидания предоставления государственной услуги
(с момента подачи заявления до получения результата)
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	От 1 до 7 дней	От 7 до 14 дней	От 15 до 30 дней	От 30 до 60 дней	Более 60 дней
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	44	26	20	10	0
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	36	23	24	13	3
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	20	22	33	25	0
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	31	25	26	17	0
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	47	24	18	11	0
Регистрация земельных участков	20	23	29	28	0
Услуги по информационному обеспечению безработных	57	20	12	11	0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	49	22	19	11	0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	50	25	0	25	0
Юридические услуги, связанные с розыском	33	0	56	11	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	19	16	35	29	0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	29	10	62	0	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	35	28	20	17	0
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	34	22	34	9	0
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	14	29	29	29	0
Услуги специальных подразделений МВД	57	14	0	29	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	50	31	17	2	0

Таблица 246

Факт информирования о ходе предоставления услуг
по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, после обращения по телефону	Да, после обращения по электронной почте	Да, после вашего обращения по почте	Да, после личного обращения	Нет, не информировали
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	15	0	1	28	56
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	22	4	4	27	42
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	23	0	0	30	46
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	12	0	1	34	53
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	24	1	0	34	40
Регистрация земельных участков	15	0	1	26	57
Услуги по информационному обеспечению безработных	32	0	2	30	37
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	35	0	8	41	16
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	0	0	0	75	25
Юридические услуги, связанные с розыском	33	0	0	56	11
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	17	3	3	33	43
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	33	0	0	33	33
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	35	1	1	27	37
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	44	0	0	25	31
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	83	0	0	0	17
Услуги специальных подразделений МВД	14	0	0	29	57
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	24	0	2	38	36

Таблица 247

Доля респондентов, оплативших пошлины, в зависимости от типа услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	%
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	5
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	11
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	70
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	59
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	21
Регистрация земельных участков	50
Услуги по информационному обеспечению безработных	6
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	78
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	60
Юридические услуги, связанные с розыском	43
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	25
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	68
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	44
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	43
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	69
Услуги специальных подразделений МВД	15
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	35

Таблица 248

Распределение ответов респондентов о трудности оплаты пошлин по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Оплата пошлины не представляет для меня значительной суммы	Размер пошлины представляет значительную для меня сумму	З.о.
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	52	18	30
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	45	27	25
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	51	35	14
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	65	26	9
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	65	21	15
Регистрация земельных участков	50	32	18
Услуги по информационному обеспечению безработных	56	33	11
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	100	0	0

Окончание табл. 248

Тип услуги	Оплата пошлины не представляет для меня значительной суммы	Размер пошлины представляет значительную для меня сумму	З.о.
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	100	0	0
Юридические услуги, связанные с розыском	33	33	33
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	29	71	0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	100	0	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	69	10	21
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	25	0	75
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	100	0	0
Услуги специальных подразделений МВД	100	0	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	91	9	0

Таблица 249

Доля респондентов, информированных о процедурах обжалования, по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	%
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	32
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	39
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	59
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	54
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	46
Регистрация земельных участков	53
Услуги по информационному обеспечению безработных	41
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	76
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	65
Юридические услуги, связанные с розыском	63
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	66
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	79
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	60
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	73
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	65
Услуги специальных подразделений МВД	53
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	63

Таблица 250

Доля респондентов, получивших отказ в предоставлении услуги, по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	%
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	2
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	9
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	4
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	7
Регистрация земельных участков	10
Услуги по информационному обеспечению безработных	1
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	8
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	11
Юридические услуги, связанные с розыском	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	23
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	7
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	16
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0
Услуги специальных подразделений МВД	14
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	9

Таблица 251

Распределение ответов респондентов об информированности об основаниях отказа по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, я понял причину отказа	Да, но я не понял причину отказа
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	63	38
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	55	45
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	33	67
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	67	33
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	71	29
Регистрация земельных участков	88	13
Услуги по информационному обеспечению безработных	50	50
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	0	100
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	43	57
Юридические услуги, связанные с розыском	50	50

Окончание табл. 251

Тип услуги	Да, я понял причину отказа	Да, но я не понял причину отказа
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	80	20
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	0	100
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	67	33

Таблица 252

Доля респондентов, обращавшихся с жалобами, в зависимости от типа услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	3
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	7
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	3
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	3
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	6
Регистрация земельных участков	8
Услуги по информационному обеспечению безработных	5
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	3
Юридические услуги, связанные с розыском	17
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	25
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	4
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	6
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	6
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0
Услуги специальных подразделений МВД	18
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	8

Таблица 253

Число посещений госучреждений респондентами для получения одной государственной услуги в зависимости от типа услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	2 раза	3—4 раза	5—6 раз	7 раз и более
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	57	31	7	5
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	50	41	6	3
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	34	52	9	5

Окончание табл. 253

Тип услуги	2 раза	3—4 раза	5—6 раз	7 раз и более
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	41	50	4	4
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	44	36	11	10
Регистрация земельных участков	29	41	15	15
Услуги по информационному обеспечению безработных	41	45	8	6
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	46	35	8	8
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	25	38	13	25
Юридические услуги, связанные с розыском	33	56	11	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	30	53	17	0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	67	33	0	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	43	40	8	8
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	35	55	0	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	50	0	17	33
Услуги специальных подразделений МВД	57	29	14	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	49	40	2	9

Таблица 254

Основные причины многократных посещений госорганов в зависимости от типа услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Сложность получения всей необходимой информации	Сложность процедуры подачи документов	Большие очереди	Невыполнение запрашиваемой государственной услуги в срок	Другое
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	10,8	17,6	15,3	3,4	15,3
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	31,8	40,3	38,8	8,5	5,8
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	7,1	48,2	26,8	16,1	8,9
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	21,2	29,5	26,7	2,7	8,2
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	17,1	16,7	17,1	6,9	18,1
Регистрация земельных участков	14,4	32,0	38,1	6,2	18,6
Услуги по информационному обеспечению безработных	4,5	13,6	21,2	7,6	22,7

Окончание табл. 254

Тип услуги	Сложность получения всей необходимой информации	Сложность процедуры подачи документов	Большие очереди	Невыполнение запрашиваемой государственной услуги в срок	Другое
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	22,2	25,0	8,3	5,6	16,7
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	0,0	37,5	25,0	12,5	25,0
Юридические услуги, связанные с розыском	0,0	0,0	11,1	0,0	11,1
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	32,3	22,6	19,4	3,2	12,9
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	14,3	9,5	0,0	4,8	42,9
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	19,2	25,4	6,2	1,5	22,3
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	28,1	40,6	12,5	6,3	15,6
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0,0	16,7	0,0	0,0	50,0
Услуги специальных подразделений МВД	28,6	28,6	14,3	14,3	14,3
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	9,3	16,3	25,6	7,0	20,9

Таблица 255

Удовлетворенность респондентов процессом предоставления государственных услуг в целом (1 — совсем не удовлетворен, 10 — полностью удовлетворен) в зависимости от типа услуг

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	7,9	8	10	1	10
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	7,7	8	10	1	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	8,7	9	10	1	10
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	8,2	8	10	2	10
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	7,5	8	10	1	10
Регистрация земельных участков	6,8	7	8	1	10

Окончание табл. 255

Тип услуги	Среднее	Медиана	Мода	Минимум	Максимум
Услуги по информационному обеспечению безработных	8,6	10	10	3	10
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	8,3	10	10	1	10
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	6,3	7	5	3	9
Юридические услуги, связанные с розыском	7,6	7	7	6	10
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	7,8	9	10	1	10
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	8,6	10	10	3	10
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	7,8	8	10	2	10
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	7,7	8	10	1	10
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	8,5	10	10	6	10
Услуги специальных подразделений МВД	8,7	10	10	1	10
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	8,0	8	10	2	10

Таблица 256

Частота обращений за государственными услугами за последний год
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, 1 раз	Да, 2—3 раза	Да, 4—5 раз	Да 5—10 раз	Да, более 10 раз	Нет
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	21	10	1	1	1	67
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	15	15	4	3	2	60
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	7	14	9	5	2	62
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	11	11	6	2	9	61
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	11	14	5	4	4	62
Регистрация земельных участков	13	15	8	7	13	43
Услуги по информационному обеспечению безработных	18	6	2	1	0	72
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	9	17	11	5	22	34
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	18	13	5	8	13	44

Окончание табл. 256

Тип услуги	Да, 1 раз	Да, 2—3 раза	Да, 4—5 раз	Да 5—10 раз	Да, более 10 раз	Нет
Юридические услуги, связанные с розыском	9	16	0	0	6	63
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	15	6	8	2	6	60
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	24	15	3	3	29	25
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	11	18	8	6	15	41
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	18	21	10	3	5	42
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	24	8	4	12	12	40
Услуги специальных подразделений МВД	11	11	0	0	7	71
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	10	17	8	5	10	49

Таблица 257

Оценки изменения ситуации по сравнению с прошлым обращением за государственной услугой в зависимости от типа услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Стало намного хуже	Стало несколько хуже	Ничего не изменилось	Стало несколько лучше	Стало намного лучше
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	2	3	62	23	10
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	3	6	72	15	4
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	0	1	66	25	8
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	2	4	62	24	8
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	1	3	68	21	7
Регистрация земельных участков	2	6	61	23	8
Услуги по информационному обеспечению безработных	3	2	62	23	10
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	3	0	72	19	6
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	12	4	65	15	4
Юридические услуги, связанные с розыском	0	11	67	22	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	0	3	69	22	6

Окончание табл. 257

Тип услуги	Стало намного хуже	Стало несколько хуже	Ничего не изменилось	Стало несколько лучше	Стало намного лучше
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	2	2	63	26	7
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	2	4	62	25	8
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	3	4	58	21	14
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	7	13	40	20	20
Услуги специальных подразделений МВД	0	6	88	6	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	0	2	66	19	13

Таблица 258

Оценки изменения ситуации в будущем в зависимости от типа услуги, за которой обратился респондент (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Да, изменится к лучшему	Да, изменится к худшему	Нет, ничего не изменится
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	40	10	49
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	30	9	61
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	46	5	49
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	47	7	46
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	44	7	49
Регистрация земельных участков	45	7	48
Услуги по информационному обеспечению безработных	52	5	43
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	49	5	45
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	44	3	54
Юридические услуги, связанные с розыском	24	28	48
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	48	9	43
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	47	10	42
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	43	6	51
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	45	8	47
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	57	4	39
Услуги специальных подразделений МВД	29	11	61
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	46	5	49

Таблица 259

Распределение ответов юридических лиц по оценке сложности получения государственной услуги в зависимости от типа услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Получить данную государственную услугу	Открыть новую фирму	Закрыть фирму	Получить кредит в банке	Поменять область деятельности фирмы
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	14	43	14	14	14
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	8	11	13	58	11
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	15	33	16	13	24
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	16	40	4	22	19
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	22	31	11	19	16
Регистрация земельных участков	18	37	9	18	17
Услуги по информационному обеспечению безработных	9	64	0	18	9
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	11	34	15	26	14
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	9	30	17	22	22
Юридические услуги, связанные с розыском	12	29	12	29	18
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	13	35	13	19	21
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	13	19	4	39	26
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	14	38	10	21	18
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	17	28	8	28	20
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	29	12	12	35	12
Услуги специальных подразделений МВД	14	43	0	29	14
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	21	23	19	13	24

Таблица 260

Распределение физических лиц по полу по типам услуг (в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Мужской	Женский
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	21	79
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	25	75
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	62	38
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	43	57
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	38	62
Регистрация земельных участков	36	64
Услуги по информационному обеспечению безработных	32	68
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	74	26
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	31	69
Юридические услуги, связанные с розыском	46	54
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	30	70
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	60	40
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	44	56
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	45	55
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	50	50
Услуги специальных подразделений МВД	71	29
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	42	58

Таблица 261

Распределение физических лиц по общему доходу по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Ниже 10 000 рублей	10 000—15 000 рублей	15 000—20 000 рублей	20 000—25 000 рублей	25 000—30 000 рублей	30 000—45 000 рублей	45 000—60 000 рублей	Более 60 000 рублей	З.о.
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	68	15	4	1	0	0	0	0	12
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	57	9	6	2	3	1	0	1	20
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	21	13	16	4	4	2	2	0	37
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	20	15	13	8	7	7	3	2	26

Окончание табл. 261

Тип услуги	Ниже 10 000 рублей	10 000—15 000 рублей	15 000—20 000 рублей	20 000—25 000 рублей	25 000—30 000 рублей	30 000—45 000 рублей	45 000—60 000 рублей	Более 60 000 рублей	З.о.
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	23	20	17	13	9	4	2	2	10
Регистрация земельных участков	15	18	16	13	13	6	6	3	9
Услуги по информационному обеспечению безработных	36	18	12	6	4	4	0	0	20
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	0	11	37	21	11	0	0	5	16
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	6	25	6	6	0	6	6	6	38
Юридические услуги, связанные с розыском	8	8	38	23	8	0	0	8	8
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	32	30	8	2	2	2	6	4	14
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	0	0	0	0	20	0	0	80	0
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	25	13	20	8	9	7	3	3	11
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	23	18	10	3	8	3	8	5	23
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0	0	50	50	0	0	0	0	0
Услуги специальных подразделений МВД	29	0	5	24	0	19	0	0	24
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	3	10	19	10	8	12	11	5	21

Таблица 262

Распределение юридических лиц по числу сотрудников по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	До 5 человек	10—20 человек	20—50 человек	50—100 человек	100—500 человек	Более 500 человек
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	43	14	43	0	0	0
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	3	26	29	21	5	16
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	15	27	31	16	5	5
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	10	29	15	20	12	13
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	13	21	20	23	16	6
Регистрация земельных участков	20	23	22	11	14	10
Услуги по информационному обеспечению безработных	25	25	25	8	17	0
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	19	24	29	13	11	4
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	23	27	18	18	14	0
Юридические услуги, связанные с розыском	12	12	59	12	0	6
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	11	27	28	18	9	7
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	15	17	17	26	19	6
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	9	30	21	16	12	11
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	6	16	19	18	28	12
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	10	14	33	14	19	10
Услуги специальных подразделений МВД	14	0	0	14	57	14
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	11	34	21	16	7	12

Таблица 263

Распределение респондентов по типу населенного пункта по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Москва	Санкт-Петербург	Областной центр, столица республики свыше 1 млн жителей	Областной центр, столица республики менее 1 млн жителей	Районный центр, малый город, поселок городского типа	Село
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	0	0	5	8	66	21
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	0	0	26	11	42	20
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	12	0	20	54	13	1
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	2	0	18	67	11	2
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	8	3	28	40	17	3
Регистрация земельных участков	8	3	30	54	4	1
Услуги по информационному обеспечению безработных	0	0	15	57	20	7
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	11	15	16	52	7	0
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	3	0	36	49	13	0
Юридические услуги, связанные с розыском	0	0	68	32	0	0
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	5	8	52	31	4	0
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	15	0	14	42	24	5
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	4	5	30	45	16	0
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	35	12	28	15	7	3
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0	32	28	16	24	0
Услуги специальных подразделений МВД	0	0	64	32	4	0
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	24	12	20	30	13	1

Таблица 264

Распределение физических лиц по уровню образования по типам услуг
(в % по строке от числа ответивших)

Тип услуги	Начальное общее	Основное общее	Начальное профессиональное	Среднее общее	Среднее специальное	Незаконченное высшее	Общее высшее	Высшее профессиональное
Социальные услуги — получение пособий, оформление субсидий	3	8	6	16	39	6	5	18
Услуги по оформлению социальных справок различных видов	4	10	10	18	37	4	6	10
Услуги, помогающие сориентироваться в миграционных процессах	0	1	9	25	24	5	9	25
Услуги ОВиР, получение гражданства, виз, загранпаспортов	1	3	4	14	31	8	10	26
Консультативные услуги по оформлению прав собственности	0	2	4	12	31	9	8	32
Регистрация земельных участков	1	0	2	7	30	5	11	42
Услуги по информационному обеспечению безработных	0	3	6	17	37	4	4	28
Услуги на получение лицензий на виды деятельности	0	0	5	11	0	5	42	37
Услуги по получению информации о лицензировании видов деятельности	0	0	6	25	25	6	19	19
Юридические услуги, связанные с розыском	0	0	10	10	20	0	0	60
Услуги по оформлению жалоб, претензий и разъяснений	0	0	0	8	34	6	24	28
Услуги по обеспечению функционирования рынка алкогольной продукции	0	0	0	0	0	40	0	60
Услуги по лицензированию и согласованию нормативов	0	0	1	9	29	6	19	31
Услуги по лицензированию и регистрации лекарственных средств	0	3	3	10	23	8	13	41
Услуги по юридической регистрации, учету и лицензированию	0	0	0	0	0	50	0	50
Услуги специальных подразделений МВД	0	0	5	5	25	5	20	40
Услуги по налогам, сборам и всем, что связано с финансовой деятельностью	0	1	0	7	26	13	11	40

РАЗДЕЛ VII
Качество государственных услуг глазами населения: результаты георейтинга

Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р (далее — Концепция административной реформы), определены основные направления проведения административной реформы. Среди основных целей проведения административной реформы намечено создание системы мониторинга по направлениям административной реформы и информирование общества о результатах ее реализации. Однако до 2008 г. не проводилось ни одного социологического исследования, специально посвященного основным результатам административной реформы.

В соответствии с Концепцией административной реформы, начиная с 2006 г., Минэкономразвития России в установленном Правительством России порядке ежегодно проводит конкурсы программ, планов и проектов федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации по проведению основных мероприятий административной реформы. Однако созданной в Минэкономразвития России комиссией по оцениванию реализуемых федеральными и региональными органами исполнительной власти программ, планов и проектов проведения административной реформы проводится оценка результатов деятельности самих органов исполнительной власти без учета мнения населения тех регионов России, высшие исполнительные органы государственной власти которых направляют в Минэкономразвития России соответствующие отчеты.

Концепцией административной реформы установлены три основных показателя достижения целей административной реформы:

1. Оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг.

2. Уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров.

3. Место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления.

В целях исследования достижимости определенных Концепцией административной реформы основных целей и задач административной реформы Институтом государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики (далее — ИГМУ ГУ ВШЭ) совместно с Фондом общественного мнения (далее — ФОМ) в 2008 г. была разработана анкета для проведения общероссийского опроса населения (далее — анкета), состоящая из нескольких основных блоков вопросов. Общероссийский опрос населения проведен по репрезентативной выборке в 1719 населенных пунктах в 60 субъектах Российской Федерации. Объем выборки — 30 000 респондентов старше 18 лет.

Первый блок вопросов анкеты — выяснение отношения граждан к взаимодействию с органами власти при предоставлении государственных услуг. В этот блок включены вопросы, направленные на выяснение:

- проблем, с которыми сталкиваются граждане при обращении в органы власти;
- причин, по которым гражданам приходится отказываться от получения государственных услуг;
- социальных институтов, которым граждане доверяют больше при подачи жалобы на действия (бездействие) чиновников при предоставлении государственных услуг;
- желания граждан воспользоваться услугами посреднических организаций при получении государственных услуг.

Второй блок вопросов анкеты — оценка инфраструктуры предоставления конкретных государственных услуг, за которыми граждане обращаются в органы власти. Респонденты отвечали на вопросы, описывая свой опыт обращения в орган власти за получением конкретной государственной услуги, которую они выбирали из следующего списка:

- получение (обмен) паспорта гражданин Российской Федерации;
- получение (обмен) заграничного паспорта;

- регистрация прав на недвижимое имущество;
- регистрация прав на земельный участок;
- прохождение техосмотра;
- получение водительского удостоверения;
- регистрация автомобиля;
- регистрация по месту жительства (пребывания);
- получение пособия по безработице;
- получение ежемесячного пособия на ребенка;
- получение ежемесячной выплаты ветеранам труда;
- получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг;
- получение единовременной материальной помощи;
- государственная регистрация рождения ребенка, усыновления;
- государственная регистрация брака, развода.

Третий блок вопросов анкеты — выяснение мнения граждан о том, какие действия необходимы для улучшения деятельности органов власти, чтобы повысить качество и доступность предоставления государственных услуг, и какой могла быть роль общественных институтов в этом процессе.

Четвертый блок вопросов анкеты предназначен предпринимателям и юридическим лицам, которые обращаются в органы власти. В этом блоке многие вопросы похожи на вопросы второго блока, но переформулированы с целью выяснения административных издержек, которые несут предприниматели и юридические лица, обращаясь в органы власти за получением государственных услуг.

Пятый блок вопросов анкеты — выяснение напрямую или косвенно удовлетворенности населения качеством и доступностью государственных услуг, а также ожидания граждан по поводу изменений в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года.

1. Результаты общероссийского опроса

1.1. Оценки качества и доступности предоставления государственных услуг

Концепцией административной реформы предполалось в результате ее проведения повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 г. до 50% и к 2010 г. — не менее чем до 70%.

Проведенный опрос показал, что в целом качество государственных услуг в своем населенном пункте 18% граждан оценили как отличное и хорошее, 54% — как удовлетворительное и 17% — как плохое и очень плохое (см. рис. 1).

Наивысшая степень удовлетворенности населения качеством услуг отмечается в Белгородской области — 31% отличных и хороших оценок, в Республиках Чувашия, Татарстан и Марий Эл, Архангельской области — по 26%, Челябинской области — 25%.

Меньше всего хороших и отличных оценок качеству предоставления государственных услуг дали жители Новосибирской — 12%, Владимирской — 10% и Саратовской областей — 9%.

В то же время, больше всего негативных оценок качеству предоставления государственных услуг поставили жители в следующих областях: Калининградской — 27% респондентов оценили качество услуг как плохое и очень плохое, Тульской — 25% и Саратовской — 24%.

И наоборот, наименьшее количество отрицательных оценок по вопросу о качестве предоставления государственных услуг было получено в Хабаровском крае, Томской и Белгородской областях — всего по 9%.

Среди опрошенных чуть более половины респондентов (54%) оценили качество предоставления государственных услуг как удовлетворительное, причем этот процент несколько выше среди людей, которые имеют высшее образование (57%) и ежемесячный доход в пределах от 7 до 10 тыс. рублей. Меньше всего удовлетворительных оценок среди респондентов, не имеющих общего среднего образования (42%), старше 70 лет (40%) и проживающих в сельской местности (49%). В этих социальных группах было дано больше хороших оценок (до 20%).

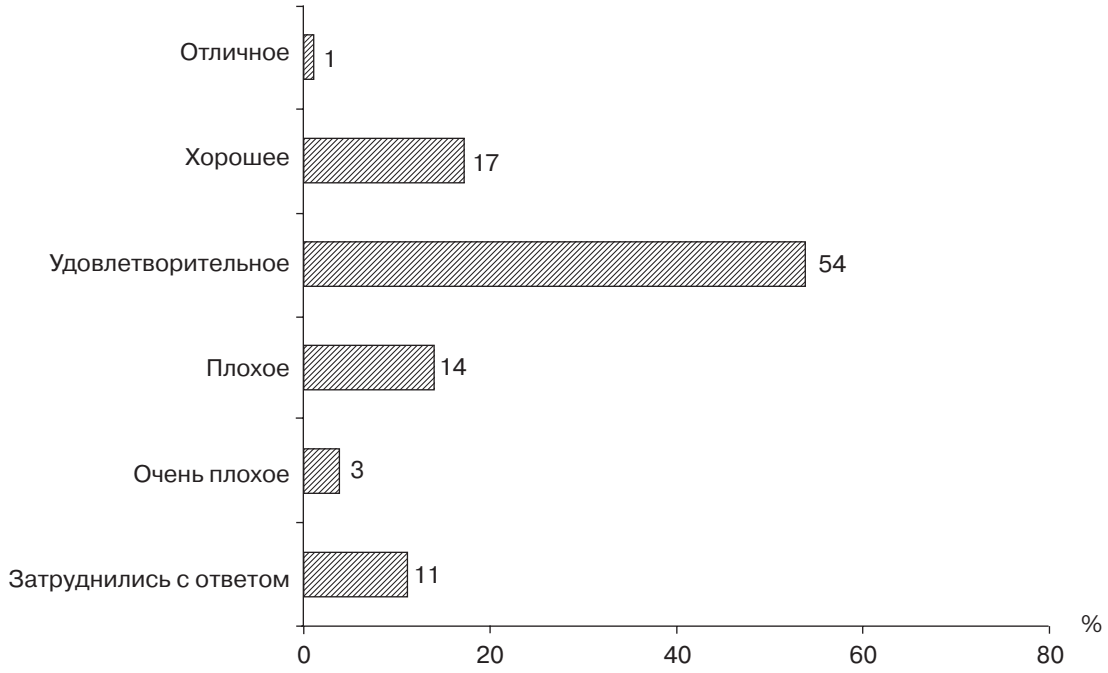

Рис. 1. Оценка качества предоставления государственных услуг

Однако, когда респондентов просили ответить, довольны или недовольны они остались процедурой обращения в органы власти за конкретной государственной услугой, только 41% против 28% недовольных отметили свою удовлетворенность процедурами получения государственной услуги, за которой они обращались.

Причем этот показатель удовлетворенности получением конкретной государственной услугой в два раза отличается по регионам России. Так, в Архангельской области 76% респондентов, обращавшихся за услугой, остались удовлетворены процедурами ее оказания в органах власти, по 69% таких респондентов выявлено в Томской и Ивановской областях, в Краснодарском крае — только 37%, в Саратовской области — 39%.

1.2. Основные причины неудовлетворенности качеством предоставления государственных услуг

В процессе опроса была поставлена задача — выявить основные причины неудовлетворенности населения качеством предоставления государственных услуг и те факторы, которые могут способствовать повышению удовлетворенности граждан качеством и доступностью услуг. С этой целью социологи у респондентов интересовались, с какими проблемами они встречаются, когда обращаются в органы власти за получением государственных услуг. Ответы распределились следующим образом.

Из числа опрошенных респондентов 17% ответили, что никогда не обращаются в органы власти за услугами. При этом большая доля этой категории граждан проживают в сельской местности и небольших городах и поселках городского типа (до 27%).

Те граждане, которые обращаются в органы власти за получением государственных услуг, отметили следующие проблемы (в порядке убывания значимости):

- долгое ожидание в очереди — 51%;
- волокита и необходимость многократно обращаться по одному и тому же вопросу — 24%;
- попытки других граждан пройти без очереди — 21%;
- долгое ожидание результата — 17%;
- невнимательность, безразличие сотрудников, нежелание помочь — 16%;
- недостаток информации о процедуре получения услуги — 13%;
- отсутствие сотрудников на месте в рабочее время, их некомпетентность, грубость и бестактность (отдельные вопросы) — по 12%;

● необходимость приходить заранее и занимать очередь до открытия госучреждения — 12%;
● неудобное, неприспособленное для ожидания помещение — 11%;
● неудобное время приема посетителей чиновниками — 9%;
● неудобное расположение, удаленность госучреждения — 7%;
● необходимость лично предоставлять документы — 6%;
● вымогательство, взятки — 4%;
● недоступность нужных специалистов — 4%;
● отсутствие типовых форм документов — 3%.

Рассмотрим отдельно каждую из проблем, с которыми сталкиваются граждане при обращении в органы власти.

Итак, самая большая проблема, которую отметили практически все граждане во всех регионах страны, — *проблема долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти*.

Эта проблема наиболее существенной оказалась для респондентов в возрасте от 25 до 40 лет, с высшим образованием, имеющих доход не менее 7 тыс. рублей (до 58% опрошенных), т.е. категории работающих граждан среднего возраста, чей график работы чаще всего совпадает с графиком работы государственных учреждений.

Как наиболее значимую проблему долгого ожидания в очередях за получением услуг в органах власти отмечают жители Санкт-Петербурга (71% ответивших), Ростовской (69%), Оренбургской (62%), Московской (61%), Ульяновской, Пензенской, Ярославской и Липецкой (по 60%) областей. Наоборот, на эту проблему реже всего указывали в Краснодарском крае (29% ответивших), Республике Мордовия (34%), Тюменской (37%), Томской (38%) и Тверской (40%) областях, Алтайском крае (39%).

При этом о проблеме очередей чаще всего говорили граждане, которые имеют опыт обращения в органы власти за следующими услугами:

● получение (обмен) паспорта гражданина Российской Федерации — около 22% граждан, отметивших проблему очередей, из которых 12% проживают в районных центрах, небольших городах и поселках городского типа;

● прохождение техосмотра — 13% отметивших проблему очередей, из которых опять-таки 10% проживают в районных центрах, небольших городах и поселках городского типа;

● регистрация прав на недвижимое имущество — 12% отметивших проблему очередей, из которых 10% проживают в районных центрах небольших городах и поселках городского типа и по 5% в областных городах и селах;

● регистрация прав на земельный участок — 9% назвали проблему очередей, из которых жители сел, а также районных центров, небольших городов и поселков городского типа составляют соответственно 6 и 5%;

● получение водительского удостоверения — 10% отметивших проблему очередей, 7% которых проживают в небольших городах и поселках городского типа.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что долгое ожидание в очередях при обращении в органы власти является самой серьезной проблемой прежде всего для жителей районных центров, небольших городов и поселков городского типа вне зависимости от услуги, за которой они обращаются.

Вторая по значимости проблема, о которой говорили граждане в процессе опроса, — *волокиты и необходимости многократно обращаться по одному и тому же вопросу в органы власти*. Эта проблема была отмечена гражданами, обращавшимися в органы власти для:

● получения (обмена) паспорта гражданина Российской Федерации — 32%,
● регистрации прав на недвижимое имущество — 30%,
● прохождения техосмотра — 25%,
● регистрации прав на земельный участок — 21,5%,
● регистрации автомобиля — 20%,
● получения водительского удостоверения — около 18%.

Проблема волокиты по-разному оценивается жителями разных регионов России. Чаще всего с этой проблемой сталкиваются жители Астраханской (36%), Калининградской (34%), Саратовской, Калужской и Архангельской (по 32%), Смоленской и Липецкой (по 31%) областей, Республик Марий Эл (32%) и Карелия (31%). Меньше всего о ней говорят жители Томской (13%) и Свердловской (16%) областей и Приморского края (16%).

Третья по значимости проблема, которая была названа гражданами при оценке своего опыта общения с органами власти, — *стремление отдельных граждан пройти в кабинет чиновников без очереди*

(21% опрошенных). В большей степени с этой проблемой сталкиваются жители Центрального федерального округа — 29% опрошенных и жители Приволжского федерального округа — 23%. Наоборот, говоривших об этой проблеме как существенной — только 3,7% респондентов, проживающих в Дальневосточном ФО.

Проблема попыток других граждан пройти без очереди оказалась наиболее значимой опять-таки для жителей районных центров, небольших городов и поселков городского типа (до 38% отметивших эту проблему), из них 15% относят себя к категории людей с низким и 10% — с очень низким достатком.

Четвертая по значимости проблема, с которой сталкивается население при обращении в органы власти, — это *проблема долгого ожидания результата услуги* (в среднем по России — 17% опрошенных). В большей степени эта проблема отмечалась жителями Калининградской (31%), Калужской (27%), Иркутской (25%) областей, а также Красноярского (25%) и Ставропольского (25%) краев. И наоборот, реже с этой проблемой сталкиваются жители Томской (6%), Пензенской (7%), Магаданской (8%), Кировской (9%) и Новосибирской (9%) областей и Хабаровского края (9%).

Вполне объяснимо, что эту проблему особенно остро чувствуют обращающиеся в органы власти граждане в возрасте 30—50 лет (20%), имеющие высшее образование (21%) и доход свыше 10 тыс. рублей (23%), т.е. наиболее активная часть занятого населения. Причем, в отличие от других проблем, тип населенного пункта, в котором проживает заявитель, не влияет на оценку значимости этой проблемы.

Пятая проблема — *проблема невнимательного, безразличного отношения сотрудников в органах власти к заявителям* (16% опрошенных). Необходимо отметить, что около 12% отметивших эту пробему в органы власти за услугами никогда не обращались. Таким образом, они в большей степени просто воспроизводят некоторые стереотипы, которые складываются в сознании людей о чиновниках, работающих в органах власти, и их поведении с гражданами.

Остальные 88% ответов респондентов по проблеме невнимательного и безразличного отношения чиновников к заявителям распределились по типу услуг следующим образом (сумма превышает 100%, поскольку можно было отметить несколько услуг):

- получение паспорта гражданина Российской Федерации — 30%,
- регистрация прав на земельный участок — 26%,
- регистрация прав на недвижимое имущество — 23,5%,
- регистрация автомобиля — 23%,
- получение талона техосмотра — 21%,
- получение водительского удостоверения — 18%,
- получение субсидии на оплату коммунальных услуг — 16%,
- ежемесячное пособие на ребенка — 14%.

Шестая по значимости проблема, отмеченная гражданами, — *недостаток информации о процедуре получения услуги* (13% опрошенных). Эта проблема оказалась наиболее значимой для жителей Москвы, где она поставлена респондентами на четвертое место по значимости (каждый пятый москвич назвал эту проблему). Наоборот, недостаточность информирования в меньшей степени тревожит жителей Республики Мордовия (5%), Пензенской (6%) и Томской (6%) областей. Например, по сравнению с долгим ожиданием в очереди, о котором говорили 60% опрошенных пензенцев, проблема недостатка информации волнует жителей Пензенской области в 10 раз меньше: только 6% респондентов.

Проблема недостатка информации о процедурах получения государственных услуг была исследована в ходе опроса также на конкретных примерах предоставления государственных услуг. Примечателен тот факт, что около трети респондентов не смогли назвать источники, из которых они получили информацию по услуге. Для остальных преимущественными источниками информации о процедурах предоставления государственных услуг являются прежде всего три (см. рис. 2):

- информация получена от друзей, родственников, знакомых, т.е. чужой опыт обращения за получением услуги — 29%,
- опыт предыдущего обращения за услугой — 25%,
- информация получена на стендах в местах получения услуг — 24%.

При этом на информационных стендах заявители обращают внимание только на две важные информации:

- образцы оформления документов — 25%,
- дни и часы приема органов власти — 23%.

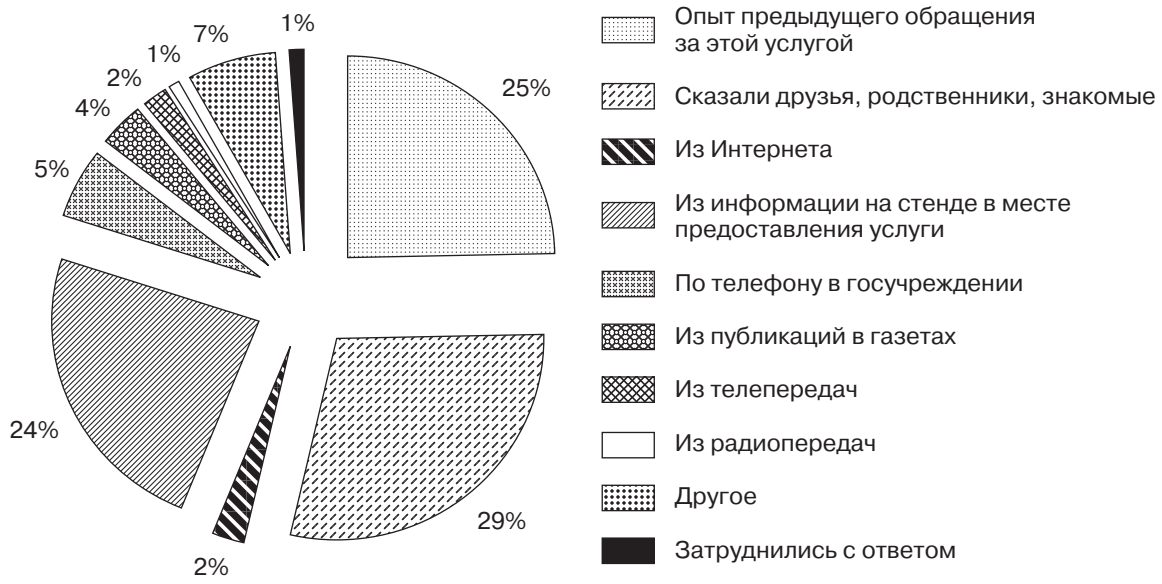

Рис. 2. Источники информации о документах для получения услуг

Вся остальная информация о порядке получения консультаций, списках ответственных сотрудников, адресах и телефонах организаций, участвующих в предоставлении услуги, блок-схемах процедур предоставления услуги, текстах нормативных правовых актов на информационных стендах оказывается невостребованной: по каждой из названных позиций получено 2% и менее ответов респондентов.

Столько же, всего 2% респондентов получают информацию о документах, необходимых для получения государственной услуги, через Интернет. В процессе исследования было выяснено, что 74% опрошенных в принципе не пользуются Интернетом (см. рис. 3). При этом складывающаяся сегодня аудитория пользователей Интернета выглядит следующим образом:

● преимущественно молодежь от 18 до 24 лет; в этой возрастной категории только 42% Интернетом не пользуются. Интересно, что среди молодых людей в возрасте до 30 лет не пользуются Интернетом уже 55%, а до 40 лет — 66%;

● респонденты, оценивающие свой доход более 10 тыс. рублей в месяц; в этой группе 41% не пользующихся Интернетом;

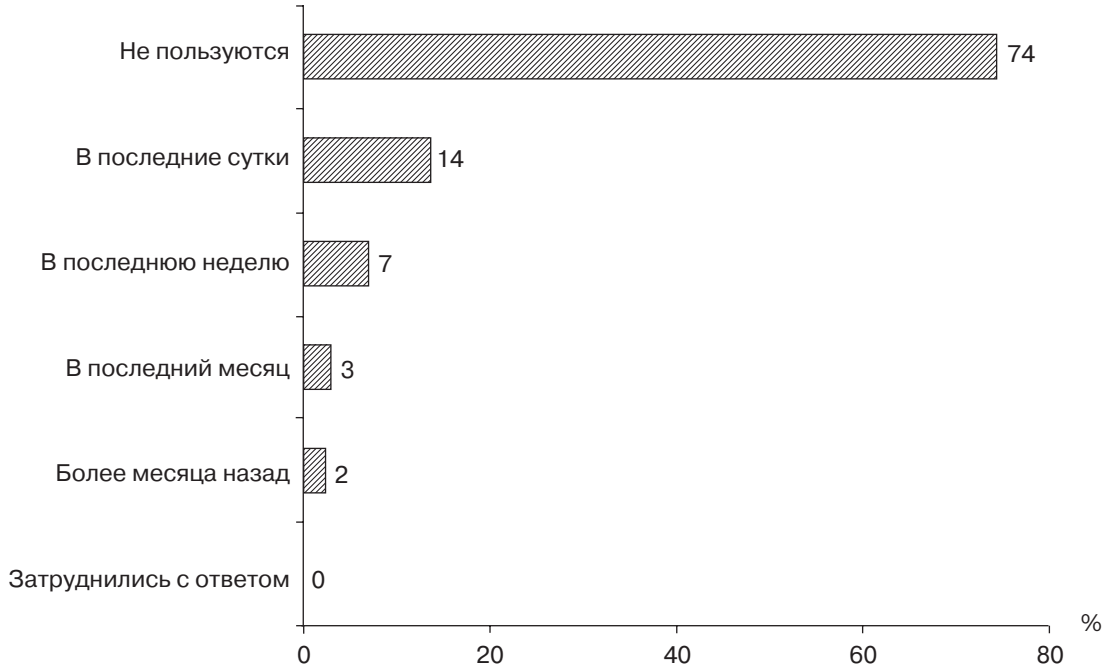

Рис. 3. Аудитория пользователей Интернета

● респонденты, имеющие высшее образование; в этой группе 45% не пользующихся Интернетом;

● проживающие преимущественно в Москве; в этой группе 44% не пользующихся Интернетом.

Ответы на вопросы: *Пользуетесь ли Вы Интернетом? И если пользуетесь, то когда Вы выходили в Интернет последний раз?* продемонстрированы на диаграмме, приведенной на рис. 3.

Вполне объяснимо, что наибольший процент респондентов, не пользующихся Интернетом, среди жителей сельских поселений (88%), имеющих низкий материальный доход (около 90%), неполное среднее или среднее образование (соответственно 91% и 87%) и старше 50 лет (более 90%).

Во многом такая характеристика аудитории Интернета и объясняет, почему большинство россиян не используют Интернет для получения информации о предоставлении государственных услуг.

Отметим, что даже среди респондентов, которые пользуются Интернетом, невысок процент тех, кто готов через Интернет получать образцы и формы документов. В среднем по России таких граждан всего 18%. При этом показатель значительно различается по регионам. Так, чтобы получать образцы документов, используя Интернет, в Тверской области оказалось только 5% пользователей, в Республике Мордовия — 5%, Краснодарском крае и Липецкой области — по 7%. В то время как в Москве 49% пользующихся Интернетом москвичей предпочли бы получать формы документов для заполнения по Интернету. В Санкт-Петербурге таких заявителей 41%, в Республике Татарстан — 34%, в Московской области — 26%, в Приморском крае — 25%. Этот своеобразный рейтинг можно считать одним из показателей готовности населения регионов к внедрению технологий электронного правительства.

На седьмом месте по значимости проблем, с которыми сталкивается население при обращении в органы власти за получением государственных услуг, оказалось несколько проблем с одинаковым рейтингом (по 12% от числа опрошенных). Это:

● некомпетентность сотрудников органов власти,

● грубость и бестактность сотрудников органов власти,

● отсутствие сотрудников органов власти на месте в рабочее время,

● необходимость приходить заранее и занимать очередь до открытия госучреждения.

На *проблему некомпетентности сотрудников в органах власти* чаще обращали внимание респонденты с высшим образованием (17%), имеющие доход более 10 тыс. рублей (17%), в возрасте от 25 до 40 лет (15%). В основном это были жители Челябинской (19%), Тамбовской (18%), Смоленской (18%), Иркутской (17%), Ярославской (16%) областей и Москвы (17%). Это значительно выше среднего показателя по России — 12%.

И наоборот, реже про эту проблему говорили жители Томской (4%), Воронежской (7%), Ленинградской (7%) областей, Хабаровского (7%) и Краснодарского (5%) краев.

Проблема, которая может рассматриваться также в ряду проблем низкой корпоративной культуры государственных служащих при предоставлении государственных услуг — *проблема бестактности и грубости чиновников при обращении с заявителями государственных услуг*. На проблему непрофессионализма сотрудников в органах власти, выражающуюся в проявлении грубого и бестактного отношения к населению, чаще обращали внимание респонденты с высшим образованием (13%), имеющие доход более 10 тыс. рублей (14%), в возрасте от 25 до 40 лет (15%), большая часть среди них — жители Оренбургской области (18%), Республики Татарстан (18%), Москвы (16%), это значительно выше среднего показателя по России — 12%.

И наоборот, реже эту проблему упоминали жители Томской (6%) и Калининградской (6%) областей, Приморского края (6%).

Третья составляющая организационной культуры государственных служащих может быть оценена, исходя из оценки проблемы организации работы по приему заявителей. 12% опрошенных респондентов в среднем по России отмечали проблему отсутствия сотрудников органов власти на рабочих местах в рабочее время. Наиболее часто называли эту проблему респонденты в возрасте от 25 до 30 лет (17%), имеющие доход более 10 тыс. рублей, без различия, в каком типе населенного пункта проживают заявители. Но особенно часто с этой проблемой сталкиваются жители Тамбовской области (17%), а реже всего — Воронежской области (7%).

Еще одна организационная проблема, напрямую вытекающая из проблемы очередей в органах власти, необходимость приходить заранее и занимать очередь до начала работы органов власти. Очень болезненна эта проблема оказалась для жителей Калининградской (24%) и Московской (21%) областей, Ставропольского края (20%). Это значительно выше среднего показателя по России — 12%.

И наоборот, реже про эту проблему говорили жители Тульской (4%), Курской (5%), Пензенской (5%) областей, Республики Чувашия (4%) и Хабаровского края (5%).

Восьмое место по значимости занимает *проблема, связанная с неудобством и неприспособленностью для посетителей помещений*, в которых им приходится ожидать получение государственной услуги. Совершенно естественно, что большее значение придавали этой проблеме в тех регионах, где жителям приходится долго ожидать в очередях. Например, в Санкт-Петербурге проблему долгого ожидания в очереди отметили 71% жителей и одновременно 17% (на пятом месте в рейтинге проблем) называли неприспособленность и неудобство помещений.

Восьмое место в рейтинге проблем вовсе не означает незначимость данного показателя для оценки удовлетворенности граждан процессом получения услуг в органах власти. Напротив, выявлена сильная корреляция между уровнем оборудованности и приспособленности помещений, в которых предоставляются государственные услуги, и удовлетворенностью граждан обращением в органы власти за получением услуг.

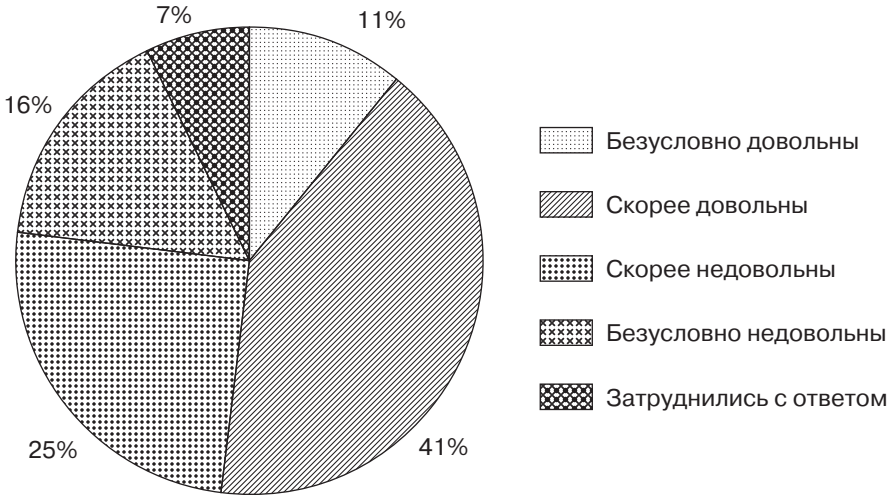

Рис. 4. Удовлетворенность обратившихся за услугой оборудованностью помещений, в которых происходит прием заявителей

В целом, 38% респондентов (52% обратившихся за конкретной услугой) остались скорее довольны тем, как оборудованы помещения органов власти, и 29% респондентов (41% обратившихся за конкретной услугой) — скорее недовольны.

Показатель удовлетворенности удобством помещений, в которых население получает услуги, существенно отличается в разных регионах.

Так, наиболее удовлетворены оборудованием помещений жители Республик Марий Эл (59%) и Татарстан (54%), Архангельской (51%), Пензенской и Ульяновской (по 49%), Брянской (48%) областей.

И наоборот, больше о неудовлетворенности оборудованием помещений, в которых предоставляются услуги, говорили респонденты из Ростовской (39%), Самарской (38%), Саратовской (37%) областей и Ставропольского края (39%).

Неоднородность полученных оценок дает основания выделить группы факторов, влияющих на показатель удовлетворенности граждан удобством помещений органов власти, в которые население обращается за получением услуг.

В результате проведения факторного анализа ответов респондентов по описанию конкретных помещений, в которые они обращались за услугой, удалось выделить *шесть групп факторов, влияющих на удовлетворенность граждан удобством помещений*.

Первый фактор — *создание комфортных условий для подачи заявления* в органы власти. При этом наличие в местах предоставления услуг в помещениях для ожидания стульев для посетителей (отметили 44% респондентов) и столов для оформления документов (34% респондентов) является достаточно значимым фактором в удовлетворенности граждан оборудованностью помещений. Его в равной степени отмечали и удовлетворенные, и неудовлетворенные оборудованием помещений. В эту же группу вошли такие условия, как информационная вывеска с указанием режима работы госучреждения (отметили 42% респондентов), наличие в помещении для ожидания информационных стендов (26% респонден-

тов). Однако последние два условия не попали в данный фактор создания комфортных условий для подачи заявления в той группе респондентов, которые оказались безусловно не удовлетворены условиями предоставления услуг в органах власти.

Второй фактор — *наличие дополнительных (вспомогательных) услуг*, которые могут помочь гражданам подготовить документы для обращения в орган власти с заявлением о предоставлении государственных услуг. Это наличие в помещении для ожидания:

- кассы для приема платежей (отметили 7% респондентов),
- ксерокса — возможность сделать ксерокопии документов (7% респондентов),
- справочного окна для консультирования посетителей или специального консультанта (5% респондентов).

Как видно из опроса, эти услуги значительно в меньшей степени имеются в наличии в помещениях для приема заявителей государственных услуг. Однако этот фактор — дополнительные (вспомогательные) услуги — является для категории заявителей, которые в большей степени удовлетворены удобством мест предоставления услуги, вторым по значимости в оценке удовлетворенности оборудованностью помещений.

Третий фактор — *наличие удобств в помещении, в котором ведется прием посетителей*: гардероба (отметили 3% респондентов) и туалетной комнаты (10% респондентов). Для категории заявителей, которые остались не удовлетворены оборудованностью помещений, в которых проводится прием населения, этот фактор имеет больший вес, чем наличие дополнительных (обеспечивающих) услуг.

Четвертый фактор — *наличие в помещении для ожидания обеспечивающих услуг*: системы звукового информирования (наличие отметили 1% респондентов), электронного табло вызова посетителей (2% респондентов), компьютера для самостоятельного поиска необходимой информации (1% респондентов).

В настоящее время это совсем мало распространенные элементы оборудования мест приема населения, и, как показал опрос, наличие их практически не влияет на степень удовлетворенности граждан оборудованностью помещений, в которых предоставляются государственные услуги.

Существует и пятый фактор — *наличие специального оборудования и средств*, которые необходимы для отдельной категории заявителей. Это наличие пандусов (наличие отметили 3% респондентов) и удобных лестниц с поручнями (19% респондентов). Причем категория заявителей, которые были удовлетворены удобством помещений, к этой группе отнесли и наличие на информационной вывеске на входе в помещение номеров телефонов для справок (15% респондентов).

В совершенно отдельной группе оказалось условие — размещение мест для приема граждан на нижнем этаже здания, которое всеми было признано значимым условием, но ни с чем не сопоставимым.

Проведенный факторный анализ позволяет сделать некоторые предварительные выводы.

Первый вывод. Проблему отсутствия удобств в помещениях, где ведется прием населения, считают весьма существенной половина респондентов, обращающихся в органы власти. *Наличие стульев для ожидания в очереди и столов для заполнения документов является обязательным и безусловным показателем удовлетворенности граждан оборудованностью помещений, в которых населению предоставляются государственные услуги*. Поэтому необходимо, с одной стороны, во всех административных регламентах предоставления государственных услуг и в регламентах работы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) уделять большое внимание описанию раздела «Порядок предоставления государственной услуги», а с другой, предусматривать необходимые финансовые средства для внедрения принимаемых административных регламентов, в том числе описываемых стандартов комфортности предоставления государственных услуг.

Второй вывод. В процессе анализа тех проблем, с которыми встречаются граждане при обращении в органы власти, выяснилось, что эти проблемы также можно разбить на две основные группы, и каждая может иметь разные способы решения. Так, к одной группе проблем в процессе факторного анализа отнесли:

- долгое ожидание в очереди;
- отсутствие сотрудников на месте в рабочее время;
- попытки других граждан пройти без очереди;
- недостаток информации о процедуре получения услуги;
- неудобное время приема посетителей чиновниками;

● долгое ожидание результата;
● необходимость приходить заранее и занимать очередь до открытия госучреждения;
● неудобное, неприспособленное для ожидания помещение;
● неудобное расположение, удаленность госучреждения.

Все эти проблемы в большей степени характеризуют качество организации процесса предоставления государственных услуг. Для решения этих проблем в рамках административной реформы должны активнее проводиться мероприятия, прежде всего направленные на стандартизацию и регламентацию процессов предоставления услуг, а также внедрение технологий предоставления государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ и в электронном виде.

В другую группу проблем попали проблемы, связанные с невнимательностью, безразличием сотрудников, их нежеланием помочь, некомпетентностью, грубостью и бестактностью специалистов, ведущих прием населения. Эти проблемы должны решаться с использованием совсем иных технологий управления, которые прежде всего связаны с проявлением у чиновников уважения к человеку, норм служебной этики.

В процессе исследования была подтверждена гипотеза, что чем больше удовлетворен гражданин качеством и удобством предоставленных ему услуг, тем меньше у него желания подать жалобу. Так, среди безусловно довольных процедурой обращения в орган власти за услугой меньше всего (30%) тех граждан, которые никогда не подавали жалобу, но имели такое желание, и 63% среди не подававших жалобу и не имевших такого желания. И наоборот, среди безусловно недовольных тем, как им была предоставлена услуга в органе власти, 10% уже подавали жалобу, 68% не подавали, но готовы ее подать и только 20% подавать жалобу не собираются (см. рис. 5).

Мы исследовали, что является для заявителя потенциальным стимулом для подачи жалобы в орган власти.

Больше всего возмущает респондентов и на что они готовы подать жалобу — это то, что их вынуждают тратить время на стояние в очередях в органах власти. Отмечали это 26% респондентов, причем половина потенциальных жалобщиков проживают в районных центрах, небольших городах и поселках городского типа; 14% респондентов из тех, кто готовы подать жалобу, отмечали проблему волокиты при предоставлении услуг и вынуждение их многократно обращаться в органы власти. Каждый десятый потенциальный жалобщик недоволен невнимательным, безразличным отношением к нему чиновников в местах предоставления услуг и попытками других граждан пройти в кабинет без очереди.

Сильным стимулом для написания жалобы москвичами после причин, связанных с очередями и волокитой, может стать некомпетентность чиновников, к которым они обращаются. А для жителей районных центров, небольших городов и поселков городского типа достаточно значима другая причина, которая может их заставить подать жалобу, — долгое ожидание результата услуги.

Рис. 5. Зависимость удовлетворенности обращением в органы власти за получением услуги и желанием подать жалобу

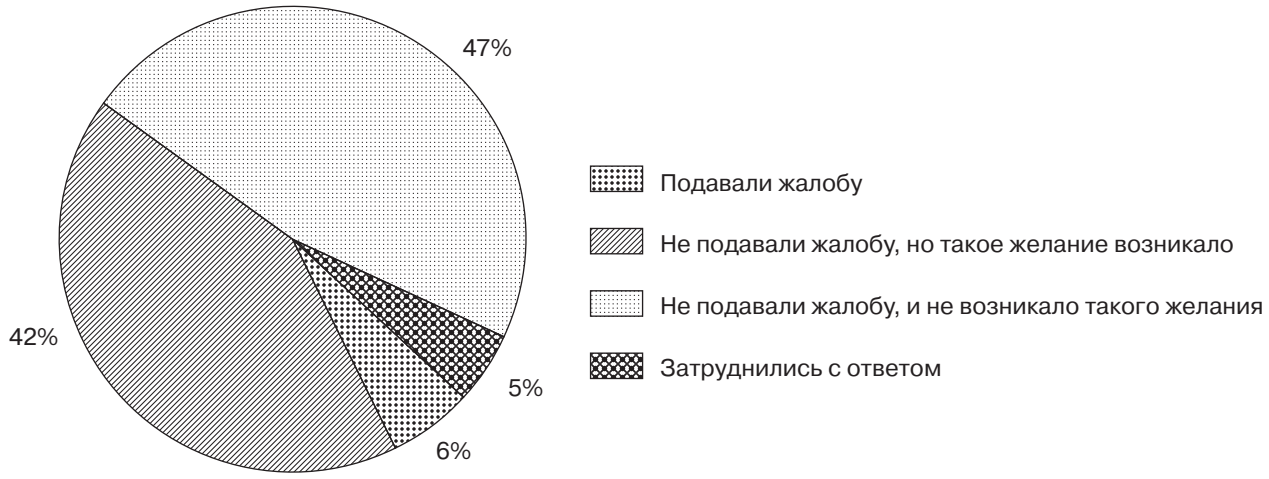

Рис. 6. Подача жалобы на низкое качество предоставления государственных услуг

Вполне объяснимо, что наиболее активная часть населения относит себя к той категории заявителей, у которых возникает желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг (см. рис. 6). Половина таких заявителей — респонденты в возрасте от 30 до 40 лет, имеющие высшее образование, ежемесячный доход более 10 тыс. рублей.

Отметим, что чаще желание подать жалобу возникает у респондентов, проживающих в Оренбургской области (56%), Удмуртской Республике (51%), Санкт-Петербурге (50%), Республике Карелия и Ставропольском крае (по 49%), Калужской (49%), Костромской и Липецкой областях (по 48%), Республике Татарстан (48%). И наоборот, реже всего возникает желание написать жалобу у жителей в Республиках Мордовия (65%) и Чувашия (62%).

Отдельно в процессе опроса были исследованы институты, пользующиеся доверием граждан, которые решают обратиться с жалобой в случае, если их права при обращении в органы власти были нарушены (см. рис. 7).

Характерно, что треть заявителей предпочитают ни в какие инстанции по поводу нарушения своих прав не обращаться. Преимущественно это респонденты старше 60 лет (более 40%), имеющие неполное среднее образование (33%) и, что особенно важно, проживающие в крупных городах — мегаполисах (38%) и сельских поселениях (36%).

Вышестоящие органы власти как институты разрешения споров больше пользуются доверием молодых граждан до 30 лет (около 30%), людей с высшим образованием (30%) и имеющих доход более 10 тыс. рублей. В среднем по России 23% заявителей при нарушении их прав готовы обращаться именно в эти органы власти.

Обращение к вышестоящему начальству предпочитают заявители в возрасте от 30 до 40 лет (25%), имеющие высшее образование (27%), а также чаще женщины, чем мужчины (23 и 20% соответственно).

Причем жители разных регионов России совершенно по-разному оценивают целесообразность обращения в вышестоящие органы власти и к вышестоящему начальству за восстановлением нарушенных прав. Наиболее значим институт вышестоящих органов власти у жителей Липецкой и Белгородской областей (по 37%), а наименее значим — у жителей Краснодарского края (только 5%).

Институт вышестоящего начальства самые высокие оценки получил в Республике Татарстан (43%) и Иркутской области (38%), а меньше всего доверяют начальникам, которые нарушили права заявителей, в Тверской и Магаданской областях (по 7%).

Третьим по значимости институтом, в который готовы обращаться заявители, в случае если их права будут нарушены, — это суд (20% в среднем по России). Как показал опрос, доходы и возраст заявителей не влияют на возникновение готовности обратиться в суд, если их права при обращении в органы власти будут нарушены (за исключением категории заявителей старше 60 лет). Чаще предпочитают обратиться в суд респонденты, проживающие в Брянской (33%), Смоленской (32%), Калужской (32%), Архангельской (30%), Ивановской (30%) областях и в Республике Карелия (30%), что значительно выше среднего показателя по России — 20%.

Рис. 7. Институты обжалования качества предоставления государственных услуг

Меньше всего способ разрешения споров с чиновниками при нарушении последними прав заявителей при получении государственных услуг через суд пользуется доверием в Санкт-Петербурге (8%), Краснодарском крае (8%) и Нижегородской области (10%).

В процессе опроса был изучен вопрос об использовании заявителями при обращении в органы власти фактора наличия личных связей для решения проблем при получении государственных услуг. На вопрос, приходилось ли когда-нибудь использовать личные связи и знакомства, чтобы получить услугу и решить нужный вопрос, 37% респондентов ответили утвердительно, а 59% сказали, что не приходилось.

Чаще всего личные связи при обращении в органы власти используют заявители в возрасте от 25 до 40 лет (50%), с высшим образованием (51%) и имеющие доход более 10 тыс. рублей (56%). Больше респондентов, которые используют этот фактор при получении государственных услуг, проживают в Республике Татарстан (55%), Смоленской (51%) и Ростовской (50%) областях. Реже используют личные связи жители Республики Мордовия (18%), Рязанской области (21%) и Хабаровского края (23%).

2. Опыт получения гражданами государственных услуг. Мнение граждан о процедурах получения конкретных государственных услуг в органах власти

В процессе исследования был изучен опыт получения конкретных государственных услуг в 50 субъектах Российской Федерации. В целом по России государственные услуги, за которыми граждане обращаются в органы власти, по степени востребованности приведены на рис. 8.

Итак, 69% респондентов отметили, что имеют опыт обращения в органы власти по поводу получения государственных услуг, причем 28% в процессе опроса назвали только по одной услуге.

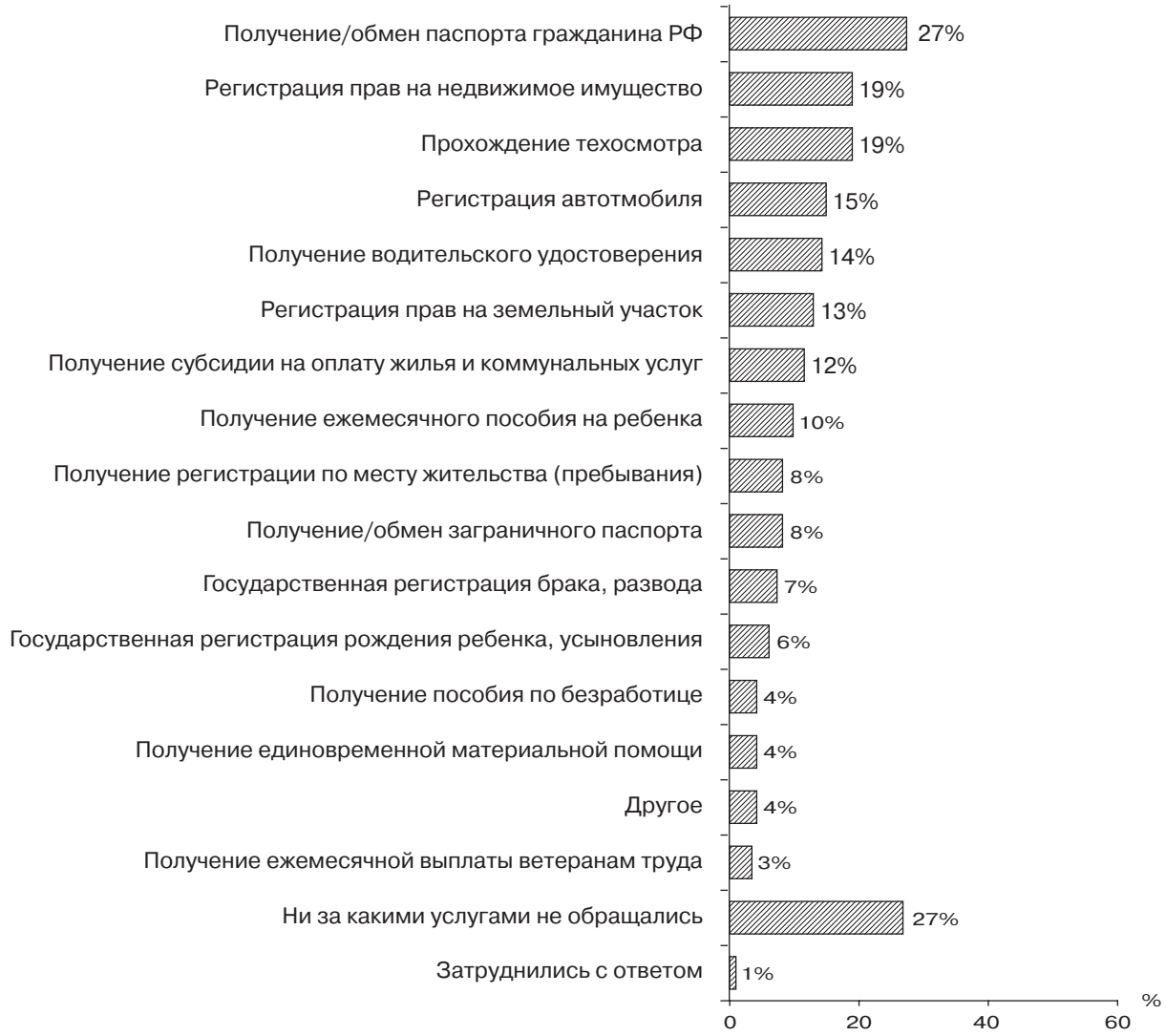

Рис. 8. Рейтинг востребованности государственных услуг

2.1. Получение и обмен паспорта гражданина Российской Федерации

Об опыте получения этой государственной услуги чаще говорили москвичи (30%), жители областных центров и городов-миллионников (32%).

Упоминая об источниках получения информации для документов, которые необходимо собрать для получения паспорта, респонденты называли практически в равных пропорциях три преимущественных источника:

- из предыдущего опыта обращения за услугой (36% обратившихся),
- от друзей, родственников и знакомых (32%),
- со стендов информации в месте предоставления услуги (32%).

Причем на информационных стендах граждане искали образцы оформления документов (38%) и информацию о днях и часах приема документов у населения (32%), остальная информация для них была практически бесполезной.

Заявителей данной услуги спрашивали, сколько примерно времени они потратили на сбор и заполнение необходимых документов. Ответы приведены на диаграмме (см. рис. 9).

Больше всего респондентов-москвичей (около 27%) отвечали, что на сбор и подготовку документов потратили всего один день (от 1 часа до 1 рабочего дня). Это, возможно, объясняется тем, что предоставление услуги по получению (обмену) паспорта гражданина Российской Федерации в Москве реализуется в режиме одного окна, что значительно упрощает процедуры получения данной государственной услуги.

Рис. 9. Время, затрачиваемое на сбор документов для получения (обмена) общероссийского паспорта

При обращении в органы власти за получением (обменом) паспорта гражданина Российской Федерации 71% опрошенных отметили, что документы у них приняли сразу, 11% — что нужно было кое-что дописывать и(или) переписывать, но дополнительно приносить ничего не понадобилось, и только 10% отметили, что им пришлось дополнительно приносить документы.

При получении (обмене) паспорта гражданина Российской Федерации подавляющая часть респондентов (94%) ни к каким посредническим фирмам не обращались, и только 5% воспользовались фирмой. Однако на другой вопрос, если бы была возможность обратиться к посреднику для получения услуги, то, возможно, уже воспользовались бы этим 25% получивших услугу.

По времени ожидания в очереди при первом обращении в орган власти, чтобы подать документы, только треть заявителей (29%) ожидали менее 30 минут, а более 23% — более 2 часов. Больше всего респондентов среди ожидавших более 2 часов для подачи документов проживают в областных городах.

Опрос показал, что только 2% получавших услугу отметили возможность записаться в орган власти для подачи документов, остальные 95% ожидали в порядке живой очереди.

Респонденты отмечали, что в помещениях для ожидания подачи документов:

- есть стулья для посетителей — 62%;
- есть столы для оформления документов — 51%;
- в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 37%;
- имеются туалеты — 10%;
- можно сделать ксерокопии документов — 7%;
- есть касса для приема платежей — 6%;
- имеется справочное окно для консультирования посетителей или специальный консультант — 5%;
- оборудован гардероб — 3%;
- установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 1%;
- размещен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 1%;
- оборудовано системой звукового информирования — 1%.

Кроме того, опрошенные заявили, что:

- помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 67%;
- на здании висит информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 58%;
- вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 23%;
- на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 19%;
- вход в здание оборудован пандусами — 4%.

Таблица 1. Оборудованность помещений приема заявителей для получения (обмена) общероссийского паспорта по федеральным округам

Оборудованность помещений, в которых принимают документы на получение (обмен) общегражданского паспорта	Федеральный округ, %						
	Центральный	Северо-Западный	Южный	Поволжский	Уральский	Сибирский	Дальне-восточный
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	66,5	55,8	66,8	67,6	59,2	63	64
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	31,3	22,4	21,2	26,4	30	23,1	20,4
Вход в здание оборудован пандусами	5,1	2,5	3,4	3,4	6,6	2,6	1,4
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	62,4	60,4	55,8	61,9	53,8	62,9	47,2
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	24,8	19,8	17,4	18,1	21,9	24	11,7
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	65,3	66,7	57,1	63,7	62,6	63,5	57,7
В помещении для ожидания есть столы для оформления	52,6	48,1	45,5	51	46,4	55,7	44,8
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	1,7	2,1	1,1	1,6	3,8	1,8	1,2
Помещение для ожидания оборудовано системой звуко-вого информирования	2,2	1,1	0,9	1,1	3,1	0,4	0,7
В помещении для ожидания имеется касса	8	6,1	8,3	12	13,2	8,1	4,4
В помещении для ожидания есть информационные стенды	37,5	40,2	33,7	43,1	30,7	38,4	32,7
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	1,8	1	1,9	2,8	2,2	2,2	0,2
В помещении для ожидания находится специальный консультант	5,7	4,4	7	7,6	9,5	7,4	1,9
В помещении для ожидания есть туалеты	15,2	16	7,8	11,8	14,2	10,3	8
В помещении для ожидания имеется гардероб	4,3	6,1	1,8	3,1	2,6	2,3	1,6
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	8,1	8,7	13,7	11,5	7,7	9	4,9

Однако сравнение по федеральным округам оборудованности помещений ФМС России для приема заявителей для получения (обмена) общероссийского паспорта показало, что не во всех федеральных округах оно находится на одинаковом уровне.

Таблица 1 показывает разный уровень оборудованности помещений, в которых сотрудники ФМС России проводят прием документов для получения (обмена) общероссийского паспорта. Выделим наиболее важные для заявителей проблемы в разных федеральных округах, такие как наличие:

● стульев для посетителей в помещениях для приема посетителей; в Южном федеральном округе отметили только 57% получавших услугу, а в Дальневосточном — около 58%;

● информационной вывески на здании, на которой указан режим работы органа власти; в Дальневосточном федеральном округе отмечали только 47% получавших услугу, а в Уральском — только 54%;

● столов для оформления документов; в Дальневосточном федеральном округе отметили 45% получавших услугу, а в Уральском — чуть более 46%.

И по другим показателям также следует отметить в Дальневосточном федеральном округе очень низкую оснащенность мест для приема заявителей для получения (обмена) общероссийского паспорта.

По степени оборудованности помещений ФМС России для приема заявителей на получение (обмен) общероссийского паспорта можно построить некоторый рейтинг федеральных округов:

1 — Поволжский,
2 — Центральный,
3 — Уральскийг,
4 — Сибирский,
5 — Северо-Западный,
6 — Южный,
7 — Дальневосточный.

В целом удовлетворенность заявителей тем, как оборудованы помещения для получения (обмена) паспорта, показана на рис. 10.

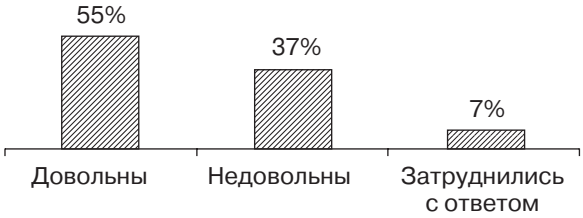

Рис. 10. Удовлетворенность заявителей оборудованием помещений для получения общероссийского паспорта

Оценивая соблюдение правил предоставления услуги по выдаче (обмену) общероссийского паспорта, 79% опрошенных отметили, что правила соблюдались, и только 12% — что не соблюдались.

В целом, удовлетворенность респондентов процедурами получения государственной услуги по выдаче (обмену) общероссийского паспорта показана на рис. 11.

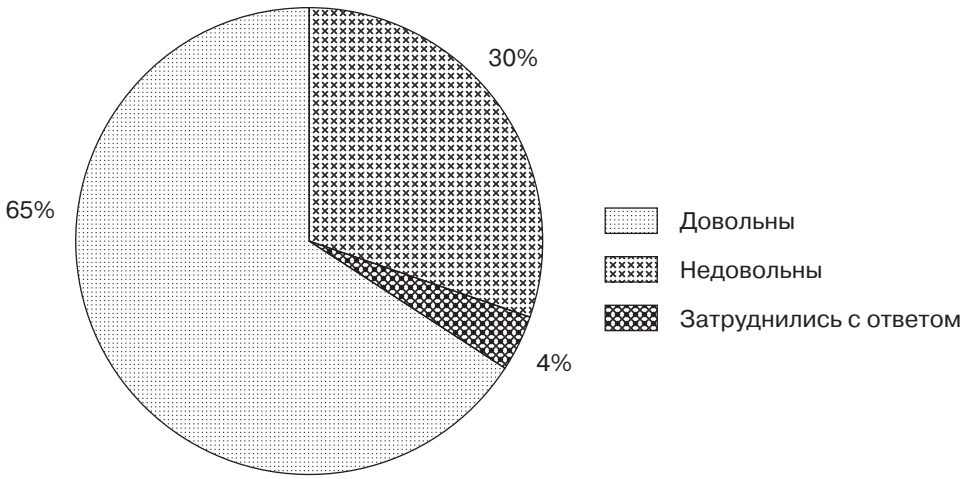

Рис. 11. Удовлетворенность процедурами обращения в орган власти для получения (обмена) общероссийского паспорта

2.2. Регистрация прав на недвижимое имущество

Заявители этой государственной услуги информацию о том, какие документы необходимы для обращения в орган власти, чаще всего получают от друзей, родственников и знакомых (44%), 37% респонден-

тов — на стендах информации в местах предоставления услуги, 13% — из предыдущего опыта обращения за услугой, 8% — по телефону, 6% — из публикаций в газете и только 3% — из Интернета.

Причем на информационных стендах заявители искали прежде всего образцы оформления документов (36%) и информацию о днях и часах приема населения для подачи документов (30%).

Заявителей этой услуги спрашивали, сколько времени они потратили на сбор и заполнение документов. Ответы распределились так, как показано на рис. 12.

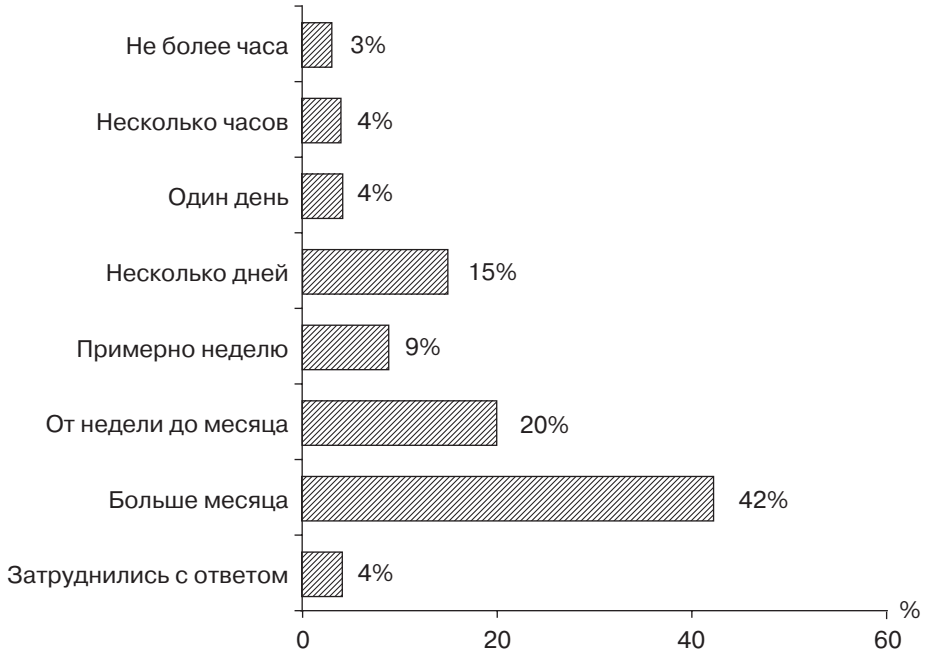

Рис. 12. Время, затраченное на сбор документов для регистрации прав на недвижимое имущество

Для сбора и заполнения документов для регистрации прав на недвижимое имущество больше месяца тратят преимущественно жители районных центров, поселков городского типа (61%), областных городов с населением менее 1 млн человек (около 60%) и сельских поселений (около 57%).

Для сдачи документов на услугу 32% опрошенных ответили, что у них приняли документы сразу, около 31% приносили дополнительные документы, 18% собирали дополнительные документы и заново подавали их в орган власти. Существует сильная зависимость между возникновением проблем при подаче документов и тем, что граждане начинают обращаться к посредникам за помощью в оформлении документов. Так, при подаче документов на регистрацию недвижимого имущества 19% получивших услугу обращались к посредникам. Причем после прохождения процедур уже 50% получивших услугу сказали, что при наличии возможности они обратились бы к посредникам, чтобы не заниматься этими процедурами самостоятельно. Увеличение в 2,5 раза потенциальных заявителей через посредников доказывает низкое качество и комфорт предоставления услуги по регистрации недвижимого имущества, которое граждане видят в органах власти.

Другой причиной неудовлетворенности качеством и доступностью услуги является:

- долгое ожидание в очереди при первом обращении в орган власти — отметили около 41% опрошенных;
- неорганизованная очередь — только 5% получивших услугу отметили, что можно было записаться на определенное время для подачи документов;
- недостаточное оборудование мест для ожидания.

Заявители отмечали, что в помещениях для ожидания приема документов:

- есть стулья для посетителей — 66%;
- есть столы для оформления документов — 49%;
- в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 37%;
- имеются туалеты — 14%;
- можно сделать ксерокопии документов — 13%;
- есть касса для приема платежей — 12%;

Таблица 2. Оборудованность помещений приема заявителей для регистрации прав на недвижимое имущество

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для регистрации прав на недвижимое имущество	Федеральный округ, %						
	Центральный	Северо-Западный	Южный	Поволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	63,00	58,30	58,20	64,50	*55,40*	64,00	61,10
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	31,00	21,50	*23,40*	29,60	36,30	30,10	28,30
Вход в здание оборудован пандусами	5,70	*3,00*	4,50	5,20	5,30	4,20	3,20
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	63,00	63,00	54,90	64,50	51,20	64,70	*48,30*
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	22,30	21,60	*16,20*	18,30	21,80	23,80	17,50
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	62,70	71,70	*48,80*	65,50	67,70	65,00	56,40
В помещении для ожидания есть столы для оформления	47,60	48,40	*38,60*	52,20	39,80	53,80	44,60
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	1,90	2,60	3,60	2,30	*1,30*	3,10	*1,30*
Помещение для ожидания оборудовано системой звукового информирования	3,50	3,40	*0,90*	1,40	5,80	1,00	3,10
В помещении для ожидания имеется касса	11,30	9,00	11,00	14,80	14,30	10,20	*7,10*
В помещении для ожидания есть информационные стенды	40,20	38,00	28,10	41,90	*31,20*	41,70	33,90
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	1,70	*0,70*	1,50	3,00	2,30	2,20	1,30
В помещении для ожидания находится специальный консультант	7,80	*6,50*	7,30	9,60	9,30	11,60	7,80
В помещении для ожидания есть туалеты	13,90	21,10	*8,60*	14,70	12,70	13,10	9,90
В помещении для ожидания имеется гардероб	3,40	7,20	*0,80*	3,30	3,50	2,80	1,10
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	11,30	9,40	13,60	14,70	14,20	13,20	*8,50*

- имеется справочное окно для консультирования посетителей или находится специальный консультант — 9%;
- оборудован гардероб — 4%;
- установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 2%;
- размещен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 2%;
- оборудовано системой звукового информирования — 2%.

Кроме того, опрошенные заявили, что:

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 61%;

● помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 60%;

● вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 29%;

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 21%;

● вход в здание оборудован пандусами — 5%.

Однако сравнение по федеральным округам оборудованности помещений по приему документов для регистрации прав на недвижимое имущество показало, что не во всех федеральных округах этот показатель находится на одинаковом уровне обеспеченности.

Из табл. 2 следует, что по многим позициям стандарты комфортности предоставления государственной услуги по регистрации прав на недвижимое имущество различаются по федеральным округам почти в два раза. Например, такие важные показатели комфортности, как:

● наличие стульев для ожидания посетителей в помещениях для приема населения в Северо-Западном ФО — почти 72%, а в Южном — всего 49%,

● наличие столов для оформления документов в Сибирском ФО — примерно 54%, а в том же Южном — только 39%.

Немаловажен и такой стандарт комфортности, как расположение помещений для приема заявителей на первых этажах зданий. По всем федеральным округам этот показатель не достигает 100%. Особенно неважно обстоят дела в Уральском, Северо-Западном и Южном ФО, где он не достигает даже 60%. При том, что четверть заявителей этой услуги, как показал опрос, — граждане, достигшие возраста 60 лет.

11% опрошенных отмечали, что им не удавалось дозвониться в органы власти по поводу получения информации о порядке получения государственной услуги. Также примечательно, что каждый десятый из 39% звонивших и дозвонившихся необходимой им информации так и не получил.

Каждый пятый опрошенный респондент, обращавшийся за получением услуги по регистрации прав на недвижимое имущество, говорил, что официальные правила предоставления услуги не соблюдались.

Транзакционные издержки, которые связаны с получением этой услуги, являются причиной того, что половина обращавшихся в органы власти за получением услуги осталась недовольна процедурами получения услуги. В результате чего процент желающих воспользоваться услугами посредников при регистрации прав на недвижимое имущество вырос с 19%, которые такими услугами уже воспользовались, до 50%, которые после прохождения процедур получения услуги готовы на законных основаниях заплатить посредникам, только чтобы не заниматься этим самому.

2.3. Регистрация прав на земельный участок

Как показал опрос, информацию о документах, необходимых для регистрации прав на земельный участок, 46% обращавшихся в органы власти узнают от друзей, родственников и знакомых. За получением этой государственной услуги большинство опрошенных обращались впервые и только 13% обращались ранее.

Самой трудной, как отмечали респонденты, для них стала процедура сбора и заполнения документов: на 47% обращавшихся за услугой потратили больше месяца, 18% — от недели до месяца, 22% — несколько дней. И даже потратив столько времени на сбор документов, только 28% смогли с первого раза сдать документы в органы власти, а 62% обращавшихся за услугой пришлось переписывать и(или) дополнительно приносить необходимые для подачи заявления документы.

Немало времени приходится проводить заявителям данной государственной услуги в очереди при посещении органа власти, что показано на рис. 13.

В местах предоставления услуги, в которых 44% граждан приходится ожидать более 2 часов, преимущественно в порядке живой очереди (91%), стандарты комфортности не обеспечены в полном объеме. Респонденты отмечали, что в помещениях для ожидания приема документов:

● есть стулья для посетителей — 61%;

● есть столы для оформления документов — 43%;

● в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 33%;

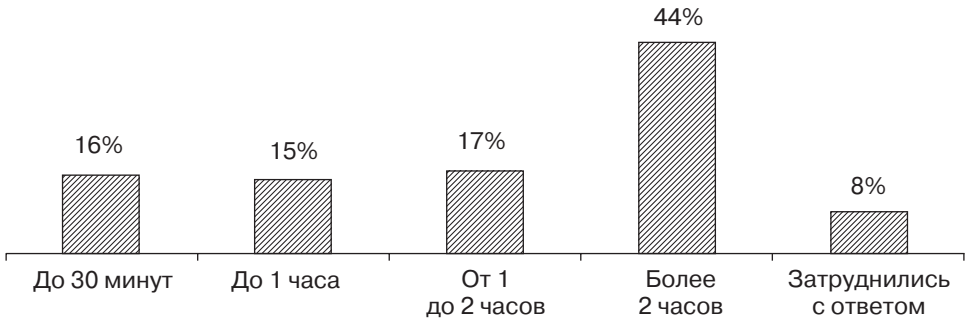

Рис. 13. Время, затраченное на ожидание в очереди при первом обращении для регистрации прав на земельный участок

● имеются туалеты — 15%;
● можно сделать ксерокопии документов — 12%;
● есть касса для приема платежей — 10%;
● имеется справочное окно для консультирования посетителей или находится специальный консультант — 6%;
● оборудован гардероб — 4%;
● установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 2%;
● размещен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 2%;
● оборудовано системой звукового информирования — 1%.

Кроме того, респонденты отметили, что:

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 57%;
● помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 57%;
● вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 29%;
● на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 19%;
● вход в здание оборудован пандусами — 4%.

Сравнение по федеральным округам также показало разный уровень оборудования помещений для приема заявителей, что продемонстрировано в табл. 3. Меньше всего оборудование помещений для приема заявителей соответствует стандартам комфортности предоставления услуг в Южном и Дальневосточном федеральных округах.

Таблица 3. Оборудование помещений приема заявителей по поводу регистрации земельного участка

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для получения субсидий на оплату услуг ЖКХ	**Федеральный округ, %**						
	Центральный	**Северо-Западный**	**Южный**	**Поволжский**	**Уральский**	**Сибирский**	**Дальневосточный**
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	61,2	52,9	58,1	64,5	56,7	60,6	57,9
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	28,8	24,0	21,5	29,5	37,4	29,01	29,5
Вход в здание оборудован пандусами	5,2	2, 6	4,6	3,84	4,01	3,9	1,3
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	59,0	58,2	52,3	63, 1	57,3	63,8	50,6

Окончание табл. 3

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для получения субсидий на оплату услуг ЖКХ	Федеральный округ, %						
	Центральный	Северо-Западный	Южный	Поволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	22,9	17,9	17,4	17, 3	23,6	24,5	21,5
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	59,6	66,0	51,8	63,8	68,8	60,9	51,3
В помещении для ожидания есть столы для оформления	44,1	44,9	35,8	51,1	39,8	47,9	34,8
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	2,8	1,2	2,6	1,6	1,8	3,5	0,8
Помещение для ожидания оборудовано системой звукового информирования	2,6	1,3	0,6	1,0	0,5	1,5	1,1
В помещении для ожидания имеется касса	11,5	7,1	11,0	12,3	14,4	8,8	4,6
В помещении для ожидания есть информационные стенды	34,7	36,1	30,8	39,08	27,5	35,4	26,9
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	2,3	0,5	1,3	2,7	2,9	2,1	0
В помещении для ожидания находится специальный консультант	6,8	3,7	7,0	8,1	8,7	11,1	2,8
В помещении для ожидания есть туалеты	13,5	21,0	8,0	14,7	12,4	13,2	11,3
В помещении для ожидания имеется гардероб	3,2	7, 8	1,8	3,3	4,3	4,3	3,5
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	10,8	7,0	13,8	15,6	16,5	11,5	6,1

Несоответствие стандартам комфортности помещений для приема заявителей — основная причина того, что половина обратившихся за услугой осталась не удовлетворена оборудованием помещений для приема заявителей.

При получении услуги по регистрации земельных участков 42% обращавшихся за услугой звонили по телефону в органы власти за информацией по поводу ее получения. При этом только 28% отметили, что им удалось получить необходимую информацию, 13% — сразу дозвониться не удалось, а 5% — ни разу не удалось дозвониться.

Пройдя процедуры регистрации прав на земельный участок, четверть обратившихся (24%) отметили, что официальные правила предоставления услуги в органах власти не соблюдались.

В результате, 57% обратившихся в органы власти для регистрации прав на земельный участок остались недовольны процедурами получения государственной услуги. Это, в итоге, и объясняет, почему 80% респондентов не обращались к посредникам, но пройдя все процедуры общения с органами власти при регистрации прав на земельный участок, 48% уже обратились бы к посредникам, если бы для этого были законные основания. При этом 13% заявителей, которые обратились бы к посредникам, готовы заплатить более 3 тыс. рублей, 11% — от 1 до 2 тыс. рублей.

2.4. Получение водительского удостоверения

Опрос продемонстрировал, что информацию о том, какие документы нужно собрать для получения водительского удостоверения, 44% обратившихся за услугой узнали от друзей, родственников и знакомых и 30% — с информационных стендов.

Для сбора документов на получение услуги только 12% обратившихся за услугой потратили не более одного часа. Ответы заявителей приведены на диаграмме (см. рис. 14).

Рис. 14. Время на сбор документов для получения водительского удостоверения

Отвечая на вопрос о процедурах приема документов, 69% обратившихся отметили, что документы у них приняли сразу, и им не пришлось ничего переписывать и приносить дополнительно.

Для подачи документов в живой очереди (92%) заявители потратили до 30 минут — 28%, до 1 часа — 25%, от 1 до 2 часов — 15%, более 2 часов — 27%.

Респонденты отмечали, что в помещениях для ожидания приема документов на получение водительского удостоверения:

- есть стулья для посетителей — 58%;
- есть столы для оформления документов — 50%;
- в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 39%;
- есть касса для приема платежей — 20%;
- имеются туалеты — 18%;
- можно сделать ксерокопии документов — 12%;
- имеется справочное окно для консультирования посетителей или находится специальный консультант — 9%;
- оборудовано системой звукового информирования — 6%;
- имеется гардероб — 4%;
- размещен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 3%;
- установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 2%.

Кроме того, респонденты заявили, что:

- помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 59%;
- на здании есть информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 58%;
- вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 30%;
- на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 24%;
- вход в здание оборудован пандусами — 4%.

Поскольку основная категория заявителей, которые обращаются за предоставлением данной услуги, преимущественно мужчины (22%) в возрасте от 18 до 30 лет (24%), имеющие доход не менее 10 тыс. рублей (28%), возможно, этим и объясняется тот факт, что 63% обратившихся остались довольны оборудованностью помещений, в которых предоставляется услуга, и только 31% недовольны.

За получением информации о порядке предоставления услуги по телефону в орган власти обращаются только 29% заявителей, и из них 23% получили необходимую информацию.

Несмотря на то, что по результатам обращения в органы власти, 14% обратившихся за услугой отметили, что процедуры предоставления услуги не соблюдались, в целом 29% остались недовольны процедурами получения услуги.

Исходя из данных опроса, за получением водительского удостоверения 53% респондентов обращаются в первый раз. И оценивая свои затраты, связанные с получением водительского удостоверения, 37% получавших услугу обратились бы на законных основаниях к посредникам.

2.5. Регистрация автомобиля

Регистрация автомобиля — услуга, за которой граждане обращаются многократно, поэтому основной источник информации о документах, необходимых для подачи, — это, конечно же, личный опыт (39%). Нужную информацию 36% обратившихся за услугой узнали от друзей, родственников, знакомых, 34% — со стендов в органах власти. На информационных стендах для заявителей наиболее полезной оказалась информация об образцах документов для получения услуги (37%), а также о времени приема документов (27%).

На заполнение требуемых документов почти 70% заявителей потратили не более одного дня, 26% — несколько дней и 6% — около недели. Наибольшие издержки при регистрации автомобиля приходятся на время ожидания в очереди: 45% обратившихся за услугой тратят в очереди более 2 часов.

Оценивая порядок предоставления услуги в ГИБДД, 18% обратившихся для регистрации автомобиля отметили, что официальные правила предоставление услуги не соблюдались.

В целом, только 52% обратившихся в ГИБДД для регистрации автомобиля остались довольны качеством предоставления услуги, и 19% — отметили, что по сравнению с предыдущим случаем обращения за услугой произошли изменения к лучшему. Вместе с тем 43% остались недовольны процедурами регистрации автомобиля, а 41% из ранее обращавшихся сказали, что никаких изменений с момента предыдущего обращения не произошло.

В итоге, если для получения услуги обращались к посредникам только 17% респондентов, то получив опыт общения с ГИБДД, почти половина обратившихся на законных основаниях уже готова обратиться к посредникам и заплатить при этом 13% — до 1 тыс. рублей, 11% — от 1 до 3 тыс. рублей, 4% — более 3 тыс. рублей.

2.6. Прохождение техосмотра

Информацию о необходимых документах для получения этой услуги заявители преимущественно получают из своего прежнего опыта (68% получивших услугу), реже от друзей, родственников и знакомых (22%) и на информационных стендах (19%). На информационных стендах заявителей прежде всего интересуют дни и часы приема в органе власти (33%) и образцы оформления документов (31%). Количество времени, которое заявитель может потратить на то, чтобы собрать необходимый комплект документов, показано на рис. 15.

Для подачи документов 34% получивших услугу прождали более 2 часов, 15% — от 1 до 2 часов, 21% — около 1 часа и 22% — менее 30 минут. Правда, в большинстве случаев все документы были приняты сразу, о чем заявили 76% опрошенных, проходивших техосмотр.

86% получивших услугу подавали документы лично, не обращаясь к посредникам. Как показал опрос, услугами посредников воспользовались только 12%, однако после прохождения всех процедур уже 40% сказали, что обратились бы к услугам посредников.

За прохождением техосмотра обращаются преимущественно мужчины (31%) в возрасте от 25 до 50 лет (более 25%), с высшим образованием и имеющие доход более 10 тыс. рублей. Возможно, поэто-

Рис. 15. Время, затраченное на сбор документов для прохождения техосмотра

му и другой уровень требований к комфортности помещений для приема заявителей на прохождение техосмотра: 56% заявителей остались довольны оборудованностью помещений для получения данной услуги, 16% отметили, что официальные правила предоставления услуги были нарушены, 57% из тех, кто не первый раз обращаются для прохождения техосмотра, отвечали, что в организации ее предоставления ничего не изменилось.

В целом оценивая удовлетворенность заявителей процедурами прохождения техосмотра, 36% заявителей остались ими не удовлетворены.

2.7. Получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг

Как показал опрос, за получением этой услуги 45% респондентов из числа заявителей обращаются неоднократно, поэтому информацию о необходимых документах они получают преимущественно из своего прежнего опыта, реже от друзей, родственников и знакомых (35%) и на информационных стендах (24%). На информационных стендах заявителей прежде всего интересует информация о днях и часах приема в органах власти (35%) и образцы оформления документов (34%). Информацию о документах, которые необходимо представить, граждане получают также из публикаций в газетах (8%), при обращении по телефону в орган власти (6%) и из телепередач (4%).

Количество времени, которое заявителю пришлось потратить на то, чтобы собрать необходимый комплект документов для получения субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, показано на рис. 16.

Совершенно разное время тратят граждане, обращающиеся за получением данной услуги и проживающие в разных населенных пунктах (см. табл. 4).

Как видно из табл. 4, режим предоставления государственных услуг по принципу «одного окна», который внедряется в Москве, значительно экономит время на сбор документов. Больше всего времени приходится тратить жителям районных центров и небольших городов для того, чтобы собрать документы для получения субсидии.

Немало времени приходится затратить заявителям также в очереди при первом посещении органа власти (см. рис. 17).

Серьезные транзакционные издержки, по мнению заявителей, происходят на этапе подачи документов. Всего 4% респондентов ответили, что записались на определенное время, остальные 93% по-

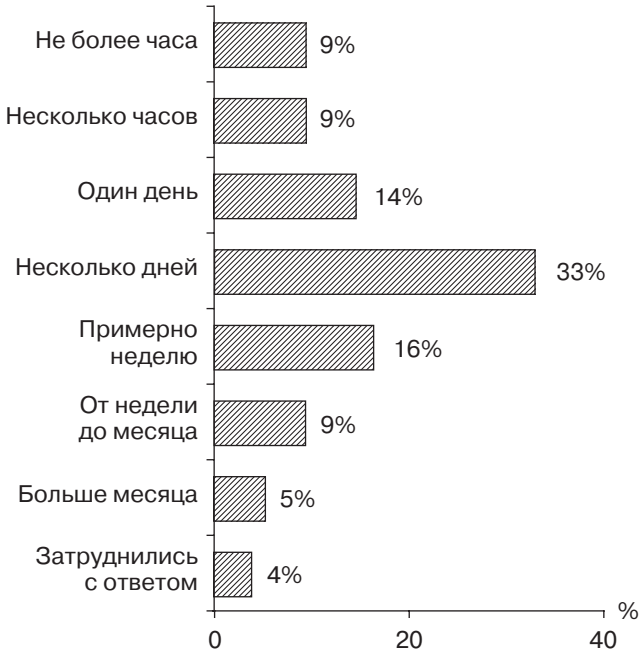

Рис. 16. Время на сбор документов для получения субсидии на оплату услуг ЖКХ

Таблица 4. Время, затраченное на сбор документов в разных типах населенных пунктов

Затраченное время	Москва, %	Санкт-Петербург, %	Областной центр, столица республики свыше 1 млн жителей, %	Областной центр, столица республики менее 1 млн жителей, %	Районный центр, малый город, поселок городского типа, %	Село, %
Не более часа	19,1	16,4	9,3	9,8	11,4	10,2
Несколько часов	16,1	17,4	11,0	10,7	15,0	15,1
Один день	4,0	24,2	14,2	12,5	17,6	11,3
Несколько дней	9,4	17,6	17,0	17,0	22,9	22,2
Примерно неделю	17,1	20,0	23,2	22,0	25,2	21,9
От недели до месяца	20,5	12,5	18,2	19,3	16,8	14,6
Больше месяца	15,3	11,8	12,8	12,5	11,7	13,0

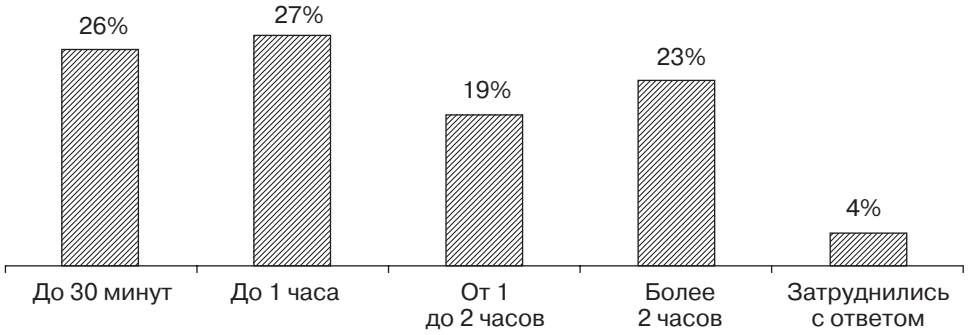

Рис. 17. Время в очереди для подачи документов на субсидию для оплаты услуг ЖКХ

лучали услугу в порядке общей очереди. Только у половины из них документы приняли сразу, 12% — приносили дополнительные документы, 11% — переписывали, а 9% — пришлось и переписывать, и приносить дополнительные документы.

При этом 35% получавших услугу обращались к информационным стендам для ознакомления с образцами подачи документов. Учитывая, что почти половина заявителей обращаются за этой услугой неоднократно, необходимо отметить низкое качество информирования получающих субсидии на оплату коммунальных услуг. Поэтому вполне закономерно, что 39% респондентов остались не удовлетворены оборудованием помещений органа власти, в котором проходит прием населения.

Оценивая степень соответствия помещений, в которых ведется прием, стандартам комфортности предоставления услуги, мы выявили низкий уровень комфортности в Дальневосточном и Северо-Западном федеральных округах, где по многим показателям не обеспечен необходимый уровень стандартов комфортности, в том числе:

- расположение помещений для приема заявителей на первом этаже,
- оборудование удобной лестницей, поручнями и пандусами,
- стульями для посетителей.

Таблица 5. Оборудованность мест приема заявителей для получения субсидии на оплату услуг ЖКХ

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для получения субсидий на оплату услуг ЖКХ	**Федеральный округ, %**						
	Центральный	**Северо-Западный**	**Южный**	**Поволжский**	**Уральский**	**Сибирский**	**Дальневосточный**
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	67,2	53,8	69,5	68	59,4	66,6	58,5
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	32,2	21,0	30,3	28,9	40,7	27,3	23,3
Вход в здание оборудован пандусами	5,1	2,6	6,4	3,4	1,8	4,0	2,4
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	55,9	55,8	60,8	62,5	49,3	59,9	53,5
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	23,2	12,9	21,0	17,7	19,6	20,7	21,5
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	64,2	68,9	61,1	71,8	67,4	64,4	62,6
В помещении для ожидания есть столы для оформления	48,3	42,5	40,3	52,3	42,2	50,8	44,8
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	2,0	1,5	2,3	1,4	1,8	1,9	1,45
Помещение для ожидания оборудовано системой звукового информирования	1,0	0,7	0,7	0,8	1,7	0,7	0,3
В помещении для ожидания имеется касса	7,5	6,2	6,2	7,9	13,9	7,2	2,2
В помещении для ожидания есть информационные стенды	34,8	39,8	33,1	38,7	28,3	36,3	34,6
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	2,0	0,5	1,7	2,8	1,5	1,9	0,8
В помещении для ожидания находится специальный консультант	5,5	3,3	7,3	5,8	11,5	7,7	4,34
В помещении для ожидания есть туалеты	19,8	17,7	9,1	13,4	15,7	13,03	9,5
В помещении для ожидания имеется гардероб	6,3	7,7	0,3	2,9	6,9	3,3	1,4
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	10,0	9,0	8,4	9,0	9,8	10,5	3,5

Поэтому вполне закономерным следствием высоких транзакционных издержек, с одной стороны, и неудовлетворенности оборудованностью помещений, в которых происходит прием населения, с другой, становится тот факт, что 96% получивших услугу не обращались к посредническим фирмам для подачи документов на субсидию, но после прохождения всех процедур уже 17% получивших услугу при наличии такой возможности воспользовались бы услугами посредников.

В целом 34% получавших услугу оказались недовольны процедурами ее получения и только 62% — удовлетворены. Однако оценивая ситуацию по изменению работы органов власти по предоставлению услуг, 23% получавших услугу не в первый раз отметили изменения в лучшую сторону.

2.8. Получение ежемесячного пособия на ребенка

Данные опроса свидетельствуют, что информацию о том, какие документы нужно собрать и куда их необходимо представить, заявители данной государственной услуги получают преимущественно от друзей, родственников и знакомых (39%) либо из прежнего опыта обращения в орган власти (34%), на информационных стендах (25%) либо по телефону (10%). На стендах заявители обращаются преимущественно за информацией по оформлению документов (37%) и о днях и времени приема населения (32%).

Оценивая транзакционные издержки при получении ежемесячного пособия на ребенка, заявители выражали свое недовольство о времени, затраченном на сбор и заполнение необходимых документов (см. рис. 18).

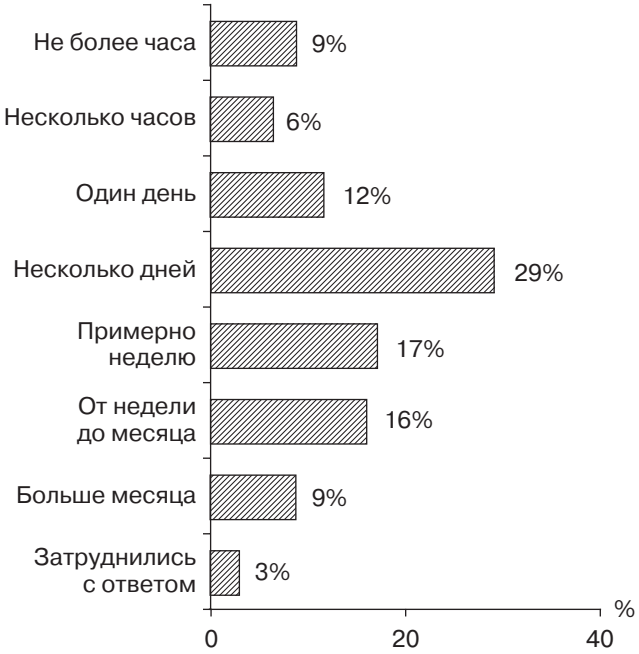

Рис. 18. Время, затраченное на сбор документов для получения ежемесячного пособия на ребенка

Следующая проблема, с которой сталкиваются заявители данной услуги, — это то, что документы приходилось переписывать — 15%, приносить дополнительные документы — 14%, собирать дополнительные документы — 10%.

Время, которое заявители услуги тратят на подачу документов при первом обращении в орган власти, распределилось в ответах респондентов следующим образом: менее 30 минут — 32%, от 30 минут до 1 часа — 24%, от 1 до 2 часов — 16%, более 2 часов — 22%.

Отвечая на вопрос, остались ли они удовлетворены помещениями, в которых пришлось ожидать своей очереди, только 52% обращавшихся за услугой сказали о своей удовлетворенности, а 43% — остались не удовлетворены.

Оценивая соблюдение официальных правил оформления ежемесячного пособия на ребенка, 18% обратившихся за услугой отметили, что, по их мнению, правила предоставления услуги нарушались.

Все вышеперечисленные факторы объясняют, почему 40% обратившихся за услугой в орган власти остались недовольны получением услуги, и только 56% — довольны.

При оценке изменений в процедурах предоставления услуги 42% получавших услугу ранее отметили, что никаких изменений они не заметили, 15% надеются на изменения в лучшую сторону и 6% — в худшую.

Был выявлен достаточно высокий процент обратившихся за услугой, которые после прохождения процедур оформления ежемесячного пособия на ребенка готовы на законных основаниях обратиться к посредникам — 32% опрошенных.

2.9. Получение (обмен) заграничного паспорта

В отличие от других вышеописанных государственных услуг информацию о том, какие документы нужно собрать и куда их необходимо представить, 43% заявителей, как показал опрос, получают преимущественно на информационных стендах, 33% — от друзей, родственников и знакомых, 24% — из прежнего опыта обращения в орган власти, 10% — по телефону. И можно сказать, что это единственная услуга, информацию о которой граждане активно ищут в сети Интернет: 17% обратившихся назвали этот источник информации.

На сбор и заполнение необходимых документов респонденты потратили от получаса до месяца (см. рис. 19).

Значительной проблемой для заявителей стало ожидание в очереди при первом обращении в орган власти для подачи документов — более 40% обратившихся провели более 2 часов в живой очереди, 19% обратившихся затратили меньше 1 часа, 21% — около 1 часа, 16% — от 1 до 2 часов.

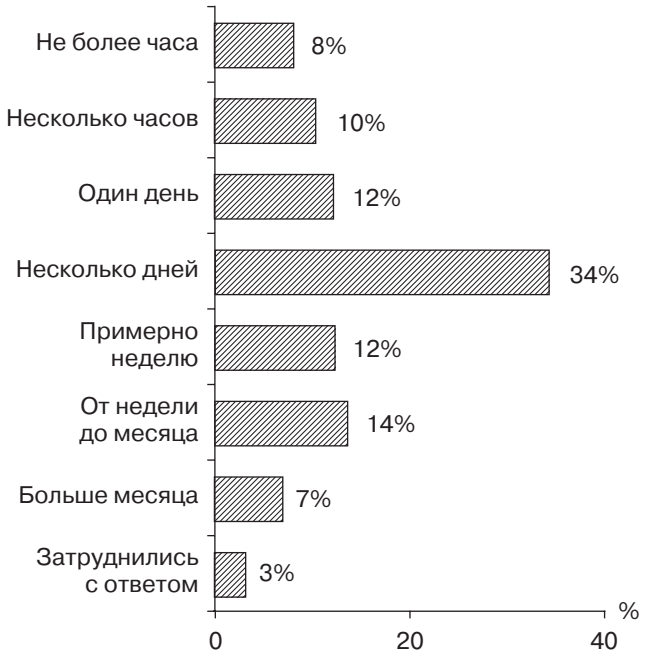

Рис. 19. Время, затраченное на сбор документов для получения заграничного паспорта

Оценивая оборудованность помещений, в которых в терорганах ФМС России принимают население, заявители по федеральным округам отмечали следующее. Данная услуга оценивается респондентами ниже оценки всех остальных услуг: только 43% обратившихся остались удовлетворены, а неудовлетворенных значительно больше — 51%.

Сравнивая оборудование помещений для приема заявителей в разных федеральных округах, мы также выявили тенденцию несоответствия по многим позициям стандартов комфортности предоставления услуги по получению заграничного паспорта. Самый низкий уровень соответствия стандартам комфортности в Северо-Западном и Дальневосточном федеральном округах.

Таблица 6. Оборудование помещений приема заявителей для получения (обмена) заграничного паспорта по федеральным округам

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для получения заграничного паспорта	Федеральный округ, %						
	Центральный	Северо-Западный	Южный	Поволжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	63,8	52,3	72,2	66,1	55,5	66,8	64,4
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	32,5	20,3	32,8	31,6	36,4	24,4	25,2
Вход в здание оборудован пандусами	6,0	3,8	6,6	4,5	6,3	3,7	2,2
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	62,2	64,4	65,8	64,5	56,6	61,6	54,6
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	27,9	27,2	12,5	18,4	18,8	23,9	16,3
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	60,6	65,4	49,5	62,3	66,6	60,7	51,4
В помещении для ожидания есть столы для оформления	51,1	45,6	43,0	53,1	52,8	57,4	37,3
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	5,1	2,0	5,9	2,5	4,1	2,4	1,5
Помещение для ожидания оборудовано системой звукового информирования	4,2	1,6	0	3,5	6,03	1,1	2,6
В помещении для ожидания имеется касса	10,6	4,5	8,7	18,9	16,2	6,8	5,4
В помещении для ожидания есть информационные стенды	42,2	37,6	33,2	47,3	33,6	40,5	30,7
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	2,7	0,2	3,5	7,0	7,8	1,7	1,05
В помещении для ожидания находится специальный консультант	5,08	2,6	12,07	6,5	9,3	10,5	4,2
В помещении для ожидания есть туалеты	14,7	17,3	7,6	11,1	10,2	11,6	5,2
В помещении для ожидания имеется гардероб	4,6	6,07	0,3	2,9	12,8	1,6	0,3
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	9,9	6,0	16,7	11,4	9,9	9,7	4,8

При обращении в органы власти по поводу получения информации о порядке предоставления услуги 23% обратившихся отметили, что им не удалось получить необходимую информацию по телефону, причем 7% из них не удалось даже ни разу дозвониться в орган власти.

В целом заявители невысоко оценивают качество предоставления услуги по выдаче (обмену) заграничного паспорта: 45% недовольных предоставлением услуги и только 50% — довольных.

Неудовлетворенность граждан получением данной государственной услуги является серьезным основанием того, что после прохождения процедур получения услуги 48% (почти половина) обращав-

шихся против 17% среди тех, которые воспользовались услугами посредников при первом обращении, ответили, что в следующий раз на законных основаниях готовы обратиться к посреднику и заплатить не более 500 рублей — 8% , от 500 до 1 тыс. рублей — 13%, от 1 до 3 тыс. рублей — 8%, более 3 тыс. рублей — 3%.

2.10. Получение регистрации по месту жительства

Информацию о том, какие документы нужно собрать для получения государственной услуги и куда их нужно представить, заявители данной государственной услуги преимущественно узнают на информационных стендах (37%), от друзей, родственников и знакомых (34%), из прежнего опыта обращения в орган власти (27%), в органе власти по телефону (8%).

Временные затраты на сбор и заполнение необходимых документов респонденты, обращавшиеся в ФМС России, оценили соответствующим образом (см. рис. 20).

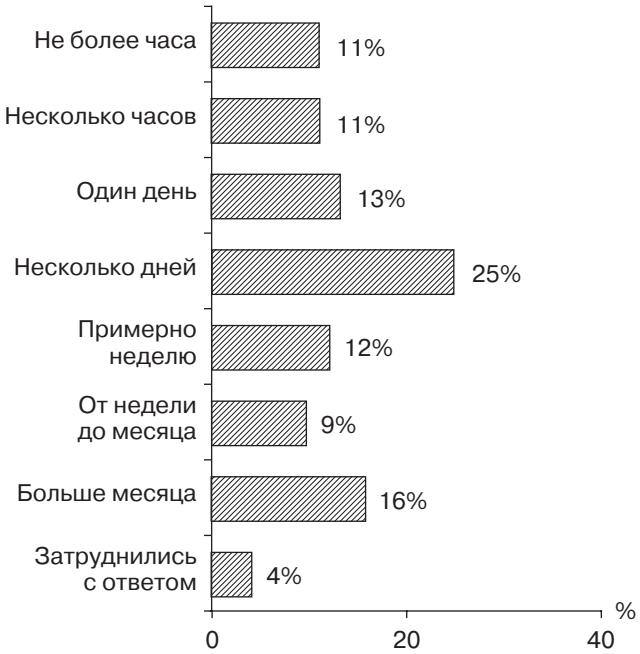

Рис. 20. Время, затрачиваемое заявителями для сбора документов на получение регистрации по месту жительства

Много времени заявители подачи документов тратят и на ожидание в очередях: треть заявителей — более 2 часов, пятая часть — от 1 до 2 часов, 22% — до 1 часа, 23% — менее 30 минут.

Заявители отмечали, что в помещениях, где органы власти принимают население:

- есть стулья для посетителей — 56%;
- есть столы для оформления документов — 43%;
- в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 37%;
- есть туалеты — 11%;
- можно сделать ксерокопии документов — 10%;
- имеется касса для приема платежей — 10%;
- имеется справочное окно для консультирования посетителей или находится специальный консультант — 5%;
- оборудован гардероб — 2%;
- установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 1%;
- оборудовано системой звукового информирования — 1%;
- установлен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 1%.

Кроме того, респонденты отметили, что:

● помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 59%;

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 55%;

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 20%;

● вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 18%;

● вход в здание оборудован пандусами — 2%.

Количество заявителей, удовлетворенных и неудовлетворенных оборудованием помещений, оказалось примерно одинаковым (48 и 47% соответственно).

Оценивая соблюдение правил предоставления услуги 20% обратившихся в орган власти отмечали, что официальные правила предоставления услуги не соблюдались. В целом заявители невысоко оценивают качество предоставления услуги по регистрации по месту пребывания: 43% недовольных и 52% — довольны.

Высокие транзакционные издержки приводят к тому, что 39% опрошенных заявителей после прохождения процедур получения услуги в случае наличия законных оснований готовы обратиться к посредникам и заплатить не более 500 рублей (7%), от 500 до 1 тыс. рублей (11%), от 1 до 3 тыс. рублей (5%), более 3 тыс. рублей (4%).

2.11. Получение ежемесячной выплаты ветеранам труда

Информацию о том, какие документы нужно собирать для получения ежемесячной выплаты ветеранам труда и куда их необходимо представить, заявители данной государственной услуги узнают преимущественно от друзей, родственников и знакомых (38%), из прежнего опыта обращения в орган власти (24%), на информационных стендах (18%). Для этой категории заявителей характерно получать информацию о составе документов из публикаций в газетах (16%), из телепередач (8%) и по телефону (8%).

Оценивая транзакционные издержки, заявители разных возрастных групп отмечали, что на сбор и заполнение необходимых документов им пришлось затратить разное время, некоторым даже больше месяца (см. рис. 21).

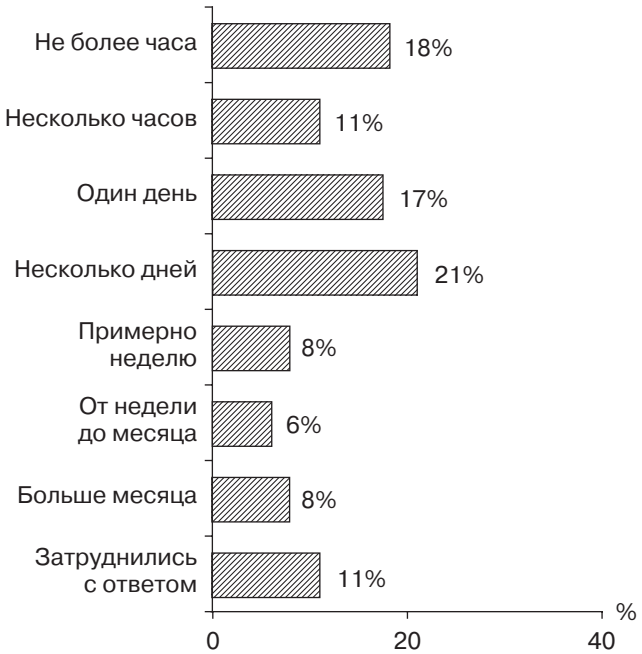

Рис. 21. Время, затраченное на сбор документов для получения ежемесячной выплаты ветеранам труда

Оценивая время, которое тратится в очереди при первом обращении в органы власти, каждый пятый из респондентов, возраст которых преимущественно старше 60 лет, отмечал, что потратил в очереди более 2 часов, 18% — от 1 до 2 часов, 23% — менее 1 часа и только 34% — менее 30 минут.

При этом оценивая оборудованность помещений, в которых в органах власти принимают население для подачи документов на получение услуги, заявители по федеральным округам отмечали разные возможности.

Сравнительный анализ оборудованности помещений показывает, что меньше всего стандартам комфортности соответствуют помещения для приема населения в Северо-Западном, Южном и Уральском федеральных округах.

Таблица 7. Оборудование помещений приема заявителей для получения ежемесячной выплаты ветеранам труда

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для получения ежемесячной выплаты ветеранам труда	**Федеральный округ, %**						
	Центральный	**Северо-Западный**	**Южный**	**Поволжский**	**Уральский**	**Сибирский**	**Дальневосточный**
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	67,9	56,1	64,2	62,6	54,7	66,03	73,4
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	31,0	29,1	29,5	29,5	33,3	29,8	26,6
Вход в здание оборудован пандусами	5,8	1,6	5, 4	5,72	6,8	3,7	6,4
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	57,8	55,3	56,3	58,6	52,2	57,8	60,0
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	23,3	16,5	17,7	18,5	14,3	21,3	32,6
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	69,8	62,9	56,0	71,0	64,3	63,0	54,9
В помещении для ожидания есть столы для оформления	52,6	47,8	36,6	51,8	32,8	49,08	38,3
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	1,7	1,06	3,1	1,7	4,2	2,4	0
Помещение для ожидания оборудовано системой звукового информирования	2,3	0,9	0,8	0,2	3,5	0	0,2
В помещении для ожидания имеется касса	7,4	5,5	5,1	8,4	4,3	4,1	2,9
В помещении для ожидания есть информационные стенды	29,9	29,9	25,9	38,3	26,9	36,9	33,5
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	3,03	0,6	0	0,8	0	1,7	0,2
В помещении для ожидания находится специальный консультант	11,7	3,5	9,3	8,9	2,9	9,6	0,2
В помещении для ожидания есть туалеты	22,9	16,9	12,06	15,6	11,7	16,04	14,4
В помещении для ожидания имеется гардероб	3,8	6,4	1,9	4,74	7,54	5,02	4,03
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	11,2	7,6	11,6	10,2	4,3	12,4	10,1

Среди граждан, которые приходят для оформления ежемесячной выплаты, удовлетворенных условиями оборудования помещений оказалось 66%, против 24% неудовлетворенных.

Оценивая соблюдение правил предоставления услуги, 20% обратившихся в орган власти отмечали, что официальные правила предоставления услуги не соблюдались.

В целом заявители достаточно высоко оценили качество предоставления услуги по оформлению ежемесячной выплаты ветеранам труда: 70% довольных качеством и 25% — недовольных.

2.12. Получение пособия по безработице

Информацию о том, какие документы нужно собирать для получения пособия по безработице и куда их необходимо представить, заявители данной государственной услуги узнают преимущественно от друзей, родственников и знакомых (38%), на информационных стендах (36%), а также из прежнего опыта обращения в орган власти (25%).

На информационных стендах заявителей интересуют преимущественно дни и часы приема чиновниками (35%) и образцы оформления документов (33%).

На рис. 22 показано, как заявители оценили время, которое приходится тратить на сбор и заполнение необходимых документов.

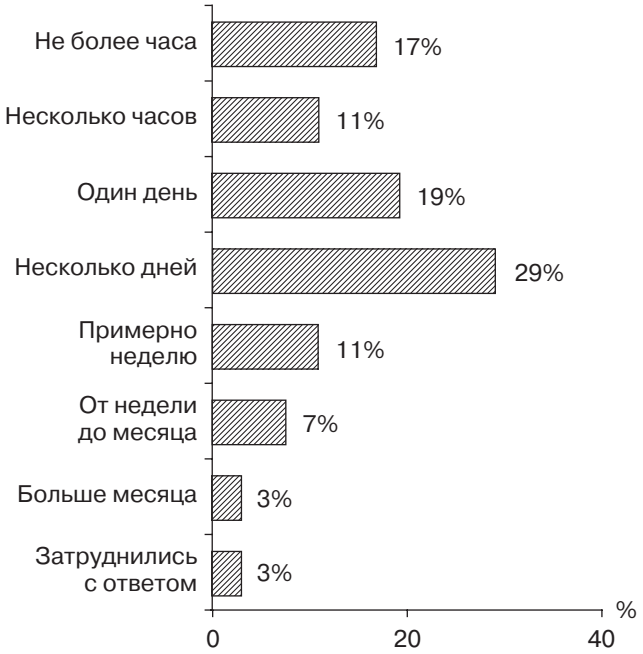

Рис. 22. Время, затрачиваемое на сбор документов для получения пособия по безработице

Оценивая время, которое тратится в очереди при первом обращении в органы по трудоустройству и занятости, каждый пятый из респондентов отмечал, что потратил в очереди более 2 часов, 16% — от 1 до 2 часов, 25% — менее 1 часа и только 35% — менее 30 минут.

Заявители отметили, что в помещениях, в которых в органах по трудоустройству и занятости принимают население:

- есть стулья для посетителей — 72%;
- есть столы для оформления документов — 56%;
- в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 47%;
- есть туалеты — 15%;
- имеется справочное окно для консультирования посетителей или находится специальный консультант — 14%;
- установлен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 12%;
- можно сделать ксерокопии документов — 8%;
- имеется гардероб — 5%;
- установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 5%;

● имеется касса для приема платежей — 5%;

● оборудовано системой звукового информирования — 2%.

Кроме того, респонденты отметили, что:

● помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 66%;

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 66%;

● вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 32%;

● на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 24%;

● вход в здание оборудован пандусами — 4%.

Тех, кто удовлетворен оборудованием помещения при получении пособия по безработице, оказалось 70%, против четверти респондентов, оставшихся неудовлетворенными.

Оценивая соблюдение правил предоставления услуги 15% обратившихся в орган власти отмечали, что официальные правила предоставления услуги не соблюдались.

В целом заявители высоко оценивают качество предоставления услуги получения пособия по безработице: 66% довольных качеством предоставления государственной услуги против 31% — оставшихся недовольными. При этом важно подчеркнуть, что при обращении в органы власти за пособием по безработице только 6% заявителей прибегли к услугам посредников, однако после прохождения всех процедур уже 19% респондентов воспользовались бы их услугами при наличии законных оснований.

2.13. Государственная регистрация брака, развода

Информацию о том, какие документы нужно собирать для государственной регистрации брака и куда их необходимо представить, заявители данной государственной услуги узнают преимущественно на информационных стендах (44%), от друзей, родственников и знакомых (33%), а также по телефону в органах ЗАГС (11%).

На информационных стендах заявителей интересуют преимущественно дни и часы приема чиновниками (41%) и образцы оформления документов (28%). На рис. 23 показано, как среди транзакционных издержек, связанных с получением услуги, по оценке респондентов, распределяется время, необходимое на сбор и заполнение документов.

Сравнивая время, которое заявители тратят в очереди при первом обращении в органы власти, можно отметить, что для подачи документов на государственную регистрацию брака больше половины респондентов потратили менее 30 минут, каждый пятый респондент назвал время около 1 часа, 12% — от 1 до двух 2 и только 9% — более 2 часов.

Рис. 23. Время, затрачиваемое на сбор документов для подачи документов для регистрации брака, развода

Заявители указали, что в помещениях для ожидания, где в органах ЗАГС принимают население:

- есть стулья для посетителей — 69%;
- есть столы для оформления документов — 58%;
- в доступном для посетителей месте размещены информационные стенды — 36%;
- есть туалеты — 18%;
- имеется гардероб — 11%;
- можно сделать ксерокопии документов — 8%;
- находится справочное окно для консультирования посетителей или специальный консультант— 5%;
- установлены электронные табло вызова посетителей (электронная очередь) — 3%;
- установлен компьютер для самостоятельного поиска необходимой информации — 1%;
- оборудовано системой звукового информирования — 1%.

Кроме того, респонденты отмечали, что:

- на здании есть информационная вывеска, на которой указан режим работы госучреждения — 66%;
- помещения для работы с гражданами размещаются на нижнем этаже здания — 65%;
- вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями — 32%;
- на здании есть информационная вывеска, на которой указан телефон для справок — 21%;
- вход в здание оборудован пандусами — 5%.

Те, кто удовлетворены оборудованием помещений — 72%, против 23% неудовлетворенных.

В целом заявители данной государственной услуги высоко оценивают качество предоставления услуги по регистрации брака (развода): 77% удовлетворенных качеством предоставления услуги против 20% оставшихся недовольными.

2.14. Государственная регистрация рождения ребенка

Информацию о том, какие документы нужно собирать для регистрации рождения ребенка и куда их необходимо предоставлять, заявители узнают преимущественно от друзей, родственников и знакомых (37%), на информационных стендах (32%), кроме того, опираясь на предыдущий опыт обращения в органы ЗАГС (19%).

По оценке респондентов, на сбор и заполнение необходимых документов ими затрачено от нескольких часов до месяца (см. рис. 24).

Рис. 24. Время, затрачиваемое на сбор документов для регистрации рождения ребенка, усыновления

Немало времени приходится тратить заявителям в очереди при первом обращении в органы ЗАГС для регистрации рождения ребенка: 41% респондентов — менее 30 минут, 27% — около 1 часа, 15% — от 1 до 2 часов и 15% — более 2 часов.

Несмотря на то, что оценки оборудованности помещений органов ЗАГС тех респондентов, которые обращались за услугой по государственной регистрации брака, и тех, кто обращались по поводу государственной регистрации рождения ребенка, оказались примерно одинаковыми, с разницей в 1—2%, удовлетворенность оборудованием помещений, в которых в органах ЗАГС принимают население, оказалась различной. Заявителей, обращавшихся по поводу государственной регистрации рождения ребенка и удовлетворенных оборудованием помещений, оказалось только 64%, а тех, кто регистрировали брак (развод) — 72%. Процент же заявителей, неудовлетворенных оборудованием помещений и обращавшихся по поводу государственной регистрации рождения ребенка, оказался даже в два раза больше: 49% против 23%, которые обращались для государственной регистрации брака (развода).

Оценивая соблюдение правил предоставления услуги, 10% обратившихся в органы ЗАГС отмечали, что официальные правила предоставления услуги не соблюдались.

В целом заявители высоко оценивают качество предоставления услуги регистрации рождения ребенка: 70% респондентов удовлетворены качеством, а 27% — недовольны.

2.15. Получение единовременной материальной помощи

Информацию о том, какие документы нужно собрать для получения единовременной материальной помощи и куда их необходимо представить, заявители данной государственной услуги узнают преимущественно от друзей, родственников и знакомых (33%), из предыдущего опыта общения с органом власти (22%), а также на информационных стендах (12%).

На сбор и заполнение необходимых для получения услуги документов, заявители потратили разное время (см. рис. 25).

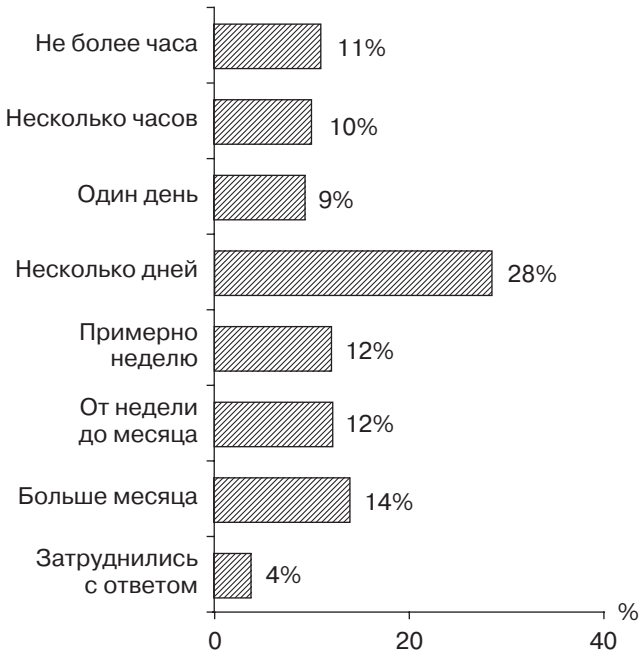

Рис. 25. Время, затрачиваемое на сбор документов для получения единовременной материальной помощи

Немало времени приходится тратить заявителям в очереди при первом обращении в органы власти для получения единовременной материальной помощи: 28% заявителей — более 2 часов, 14% — от 1 до 2 часов 20% — около 1 часа и только 31% — менее 30 минут.

По удовлетворенности оборудованием помещений, в которых граждане ждут сдачи документов на получение единовременной материальной помощи, тех, кто удовлетворены удобством предоставления услуги и тех, кто не удовлетворен, оказалось практически поровну: 47 и 46% соответственно.

Сравнение степени оборудованности по федеральным округам также показало разный уровень оборудования помещений для приема заявителей (см. табл. 8). Меньше всего оборудование помещений для приема заявителей соответствует стандартам комфортности предоставления услуг в Южном федеральном округе.

Оценивая соблюдение правил предоставления услуги, 18% обратившихся в органы власти за получением единовременной материальной помощи отмечали, что официальные правила предоставления услуги не соблюдались. В целом, заявители оценивают качество получения ежемесячной материальной помощи в органах власти следующим образом: 52% — удовлетворены качеством, 43% — остались недовольны.

Таблица 8. Оборудование помещений для получения единовременной помощи по федеральным округам

Оборудованность помещений, в которых принимают документы для получения единовременной материальной помощи	**Федеральный округ, %**						
	Центральный	**Северо-Западный**	**Южный**	**Поволжский**	**Уральский**	**Сибирский**	**Дальневосточный**
Помещения для работы с гражданами размещаются на первом этаже	60,2	50,6	51,4	64,01	62,6	60,3	44,3
Вход в здание оборудован удобной лестницей с поручнями	27,5	27,05	20,9	22,7	31,6	32,8	30,8
Вход в здание оборудован пандусами	5,9	3,7	6,4	2,9	2,5	6,5	5,07
На здании есть информационная вывеска с режимом работы	60,4	57,1	45,4	59,6	50,5	64,6	55,4
На здании есть информационная вывеска, где указан телефон для справок	24,6	17,8	9,9	17,3	22,4	25,9	23,1
В помещении для ожидания есть стулья для посетителей	68,7	67,4	50,8	66,5	70,7	66,8	58,0
В помещении для ожидания есть столы для оформления	52,6	44,7	42,9	50,9	37,7	54,6	47,5
В помещении для ожидания установлены электронные табло вызова посетителей	1,7	2,2	2,3	0,9	0	6,1	0
Помещение для ожидания оборудовано системой звукового информирования	0,3	0,6	0	1,9	0	2,1	0
В помещении для ожидания имеется касса	7,6	3,3	5,2	9,4	8,0	10,9	5,7
В помещении для ожидания есть информационные стенды	40,5	38,3	33,5	38,1	25,9	41,7	30,8
В помещении для ожидания установлен компьютер для самостоятельного поиска информации	1,9	1,4	2,3	3,9	4,4	4,5	5,5
В помещении для ожидания находится специальный консультант	8,3	3,8	5,7	7,5	8,6	9,9	5,2
В помещении для ожидания есть туалеты	21,3	20,1	10,6	16,2	15,4	20,6	20,4
В помещении для ожидания имеется гардероб	9,8	6,0	0,8	4,5	5,6	9,7	7,3
В помещении для ожидания можно сделать ксерокопию	12,7	9,8	7,8	9,4	14,9	18,0	17,1

Сделаем некоторые предварительные выводы.

Во-первых, в процессе изучения опыта граждан обращения в органы власти за получением конкретной государственной услуги была выявлена неравномерная частотность обращения граждан за теми или иными государственными услугами. Можно выделить несколько групп государственных услуг по массовости обращения заявителей:

I группа наиболее массовых услуг (каждый четвертый или каждый пятый респондент имел опыт получения услуги):

- получение (обмен) общероссийского паспорта,
- регистрация прав на недвижимое имущество и прохождение техосмотра;

II группа массовых услуг (каждый шестой или каждый седьмой респондент имел опыт получения услуги):

- регистрация автомобиля,
- получение водительского удостоверения,
- регистрация прав на земельный участок,
- получение субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг;

III группа востребованных услуг (каждый десятый или каждый тринадцатый респондент имел опыт получения услуги):

- получение ежемесячного пособия на ребенка,
- получение регистрации по месту жительства (пребывания),
- получение (обмен) заграничного паспорта,
- государственная регистрации брака (развода),
- государственная регистрация рождения (усыновления) ребенка;

IV группа наименее востребованных услуг (каждый двадцатый респондент имел опыт получения услуги):

- получение пособия по безработице,
- получение единовременной материальной помощи,
- получение ежемесячной выплаты ветеранам труда.

Во-вторых, опрос показал, что для получения ряда государственных услуг гражданам приходится тратить много времени на сбор и оформление документов, необходимых для представления в орган власти. Причем наибольшие временные затраты заявителей — *больше месяца на подготовку документов* — были выявлены в процессе получения:

- регистрации прав на земельный участок — 47%,
- регистрации прав на недвижимое имущество — 42%,
- регистрации по месту жительства (пребывания) — 16%,
- единовременной материальной помощи — 14%.

В-третьих, были выявлены значительные транзакционные издержки заявителей в процессе непосредственного обращения в органы власти для подачи собранного комплекта документов. Здесь также можно выделить несколько групп наиболее проблемных государственных услуг, по которым при первом обращении в орган власти заявителям, чтобы сдать собранные документы, пришлось ждать в очереди более 2 часов.

I группа наиболее затратных по времени на ожидание в очереди услуг:

- регистрация автомобиля — 45%,
- регистрация прав на земельный участок — 44%,
- регистрация прав на недвижимое имущество — 41%,
- получение (обмен) заграничного паспорта — 40%;

II группа затратных по времени на ожидание в очереди услуг:

- прохождение техосмотра — 34%,
- регистрация по месту жительства (пребывания) — 29%,
- получение единовременной материальной помощи — 28%,
- получение водительского удостоверения — 27%;

III группа затратных по времени на ожидание в очереди услуг:

- получение (обмен) общероссийского паспорта — 23%,
- получение субсидии на оплату коммунальных услуг — 23%,
- получение ежемесячного пособия на ребенка — 22%,
- получение пособия по безработице — 20%.

В-четвертых, опрос подтвердил, что заявителю приходится отстаивать двухчасовую очередь на прием в орган власти при обращении за получением государственных услуг не единожды. Сравнительный анализ 15 исследованных услуг продемонстрировал, что гражданину нередко приходится неоднократно отстаивать очередь для того, чтобы подать в орган власти собранный комплект документов. Так, в целой группе услуг, по результатам опроса, более чем у половины респондентов документы с первого раза без претензий и возврата не приняли. К таким услугам относятся следующие:

- получение (обмен) заграничного паспорта — только у 55% заявителей все документы приняли с первого раза,
- регистрация по месту жительства (пребывания) — у 45%,
- получение единовременной материальной помощи — у 44%,
- получение ежемесячного пособия на ребенка — у 40%,
- регистрация прав на недвижимое имущество — у 32%,
- регистрация прав на земельный участок — у 28%.

В-пятых, по большинству государственных услуг заявитель встречается с серьезной проблемой получения информации о документах, которые необходимо подготовить, и о процедурах, которые необходимо пройти, чтобы получить результат услуги. В среднем по России, как показал опрос, каждый третий заявитель пытается найти нужную информацию на информационных стендах в органах власти, однако только в среднем 40% случаев респонденты в органах власти в доступных местах видели информационные стенды.

В-шестых, по большинству государственных услуг стандарты комфортности их предоставления в органах власти не выполняются либо находятся на очень низком уровне, особенно в Южном федеральном округе. Наличие в местах ожидания посетителей таких элементарных удобств, как стулья, только в органах труда и занятости отметили 72% респондентов, а в остальных органах власти наличие стульев отмечали только около 60% респондентов и менее. Поэтому высок процент заявителей, оставшихся неудовлетворенными тем, как оборудованы помещения, в которых им пришлось ожидать получения государственной услуги. Также можно выделить целую группу государственных услуг, в которых процент неудовлетворенных превышает или равен проценту довольных оборудованием мест ожидания. Итак, местами ожидания, организованными в органах власти для населения, заявители остались не удовлетворены при получении:

- заграничного паспорта — 51%,
- регистрации прав на земельный участок — 50%.
- регистрации прав на недвижимое имущество — 48%,
- регистрации по месту жительства (пребывания) — 47%,
- единовременной материальной помощи — 46%,
- регистрации автомобиля — 45%,
- ежемесячного пособия на ребенка — 43%.

В-седьмых, в процессе исследования был выявлен индикатор величины транзакционных издержек заявителя при обращении в орган власти за получением государственной услуги — рост числа заявителей, готовых обратиться к услугам посредников при обращении. Этот индикатор для разных услуг оказался различным, но по всем 15 исследованным услугам он был значительным: от двух до пяти раз.

Наибольший процент готовых прибегнуть к услугам посредников на законных основаниях оказался среди заявителей государственных услуг при получении:

- регистрации прав на недвижимое имущество — 50%,
- регистрации автомобиля — 49%,
- регистрации прав на земельный участок — 48%,
- заграничного паспорта — 48%.

Это означает, что каждый второй респондент, получивший результат вышеназванных государственных услуг, в следующий раз предпочтет обратиться к посредникам, а не проходить все процедуры самостоятельно.

Немало респондентов, которые готовы прибегнуть к услугам посредников на законных основаниях, оказалось и среди заявителей, имевших опыт получения:

- талона техосмотра — 40%,
- регистрации по месту жительства (пребывания) — 39%,
- водительского удостоверения — 37%.

Однако и по другим государственным услугам респонденты, имевшие опыт их получения, говорили о готовности прибегнуть к услугам посредников.

3. Мониторинг качества предоставления государственных услуг в субъектах Российской Федерации

3.1. Регионы Центрального федерального округа

Белгородская область

Наибольшее число респондентов, проживающих в Белгородской области, оценили качество предоставления государственных услуг на «хорошо» и «отлично». Это 31% опрошенных. 57% опрошенных жителей Белгородской области оценили качество предоставления государственных услуг на «удовлетворительно», и только 9% поставили оценки «неудовлетворительно». 66% опрошенных ответили, что они удовлетворены оборудованностью помещений, в которых органы власти ведут прием населения для получения государственных услуг.

Также больше, чем в среднем по России, респондентов, опрошенных в Белгородской области, считают, что через 3—4 года ситуация с оказанием государственных услуг изменится к лучшему, и только 9% ожидают в этой сфере изменений к худшему.

Наряду с основными тремя проблемами, с которыми в целом российские граждане сталкиваются при обращении в органы власти (долгое ожидание в очереди, волокита и попытки других граждан пройти без очереди), жители Белгородской области чаще, чем в других регионах, отмечали проблемы некомпетентности сотрудников и отсутствия работников на рабочем месте (по 12% опрошенных).

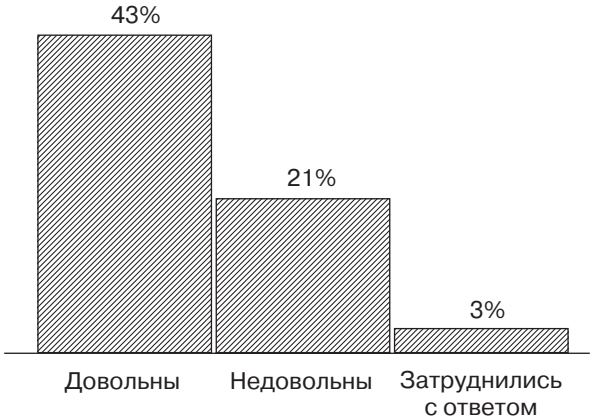

Рис. 26. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Белгородской области

В Белгородской области 29% опрошенных респондентов считают, что для улучшения работы госорганов количество чиновников в них нужно увеличивать, 19% уверены, что количество чиновников нужно сокращать, а 45% считают, что изменение численности не повлияет на работу чиновничьего аппарата.

Несмотря на высокие оценки качества предоставления государственных услуг, которые поставили граждане в этом регионе, только 39% против 37% в среднем по России заявили, что они читали и про-

сматривали какой-нибудь административный регламент. И только 54% считают, что регламенты нужно выставлять в общем доступе.

Высокие оценки жители Белгородской области дали проверкам деятельности хозяйствующих субъектов: 53% опрошенных считают, что проверки приводят к улучшению деятельности проверяемых, и только 29% — что не приводят. Этот фактор, как и оптимистичные оценки в целом большинства заявителей, частично объясняет высокий процент (51%) отметивших, что через 3—4 года ситуация в сфере регулирования юридических лиц в стране изменится к лучшему.

Брянская область

Отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг в Брянской области поставили 21% опрошенных респондентов, удовлетворительную — 57%, неудовлетворительную — 15%. Количество респондентов, которые считают, что ситуация изменится к лучшему (40%) немногим превышает число опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (32%).

Проблема волокиты (30% опрошенных) и проблема возможности других граждан пройти без очереди (26%) достаточно серьезно волнует граждан Брянской области после проблемы долгого ожидания в очередях (48%).

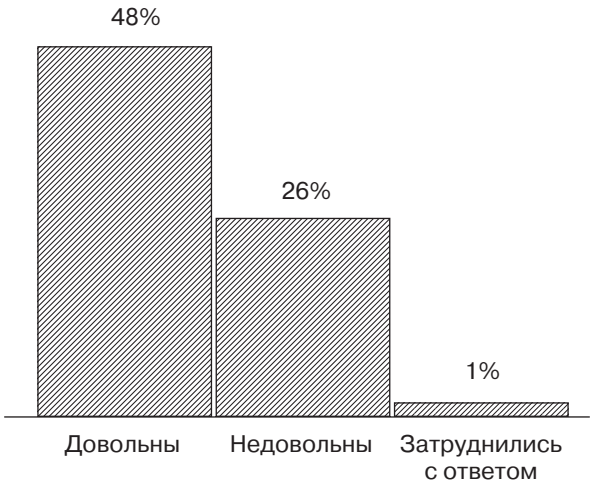

Рис. 27. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Брянской области

Транзакционные издержки, с которыми сталкиваются заявители в Брянской области при обращении в органы власти, во многом могут объяснить, почему 28% опрошенных пришли к выводу, что количество чиновников в органах власти нужно сокращать. Оценивая деятельность органов власти по организации проверок хозяйствующих субъектов, 39% опрошенных юридических лиц и предпринимателей сказали, что проверки, проводимые контрольными органами, не приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Отвечая на вопрос о том, приходилось ли жителям Брянской области читать или просматривать административные регламенты, 51% ответили отрицательно. С регламентами в Брянской области в какой-то степени знакомились только 37% опрошенных, при этом 64% считают необходимым размещать регламенты в общем доступе.

Владимирская область

Наименьшее по стране количество респондентов (всего 9%), которые оценили качество предоставления государственных услуг как хорошее и отличное, проживают во Владимирской области. При этом удовлетворительную оценку качеству предоставления услуг поставили 53% опрошенных, а неудовлетворительную — 22% опрошенных. Неудовлетворенность системой предоставления государственных услуг подтверждается и тем, что количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (39%), превышает число опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (30%).

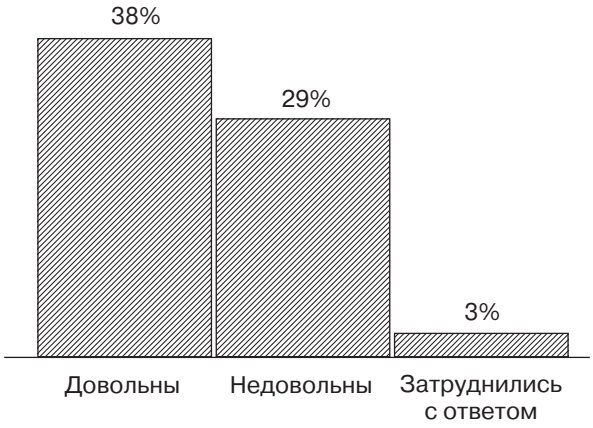

Рис. 28. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Владимирской области

Неверие значительной части населения области в возможность изменений к лучшему может частично объяснить и тот факт, почему у 59% опрошенных никогда не возникало желания подать жалобу на качество предоставления услуг. В том случае, если их права будут нарушены, то жители Владимирской области предпочтут сразу обращаться в суд (29%).

Несмотря на то, что 59% опрошенных из Владимирской области никогда не читали или не просматривали административный регламент, три четверти опрошенных считают, что регламенты для ознакомления нужно размещать в широком доступе. С текстами регламентов оказались знакомыми только 33% опрошенных.

Главными аргументами размещения регламентов в широком доступе жители Владимирской области считают упрощение взаимодействия с чиновниками (50%) и усиление контроля за действиями чиновников со стороны получателей услуг (34%).

Воронежская область

Отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг в Воронежской области поставили 17% опрошенных, удовлетворительную — 50%, неудовлетворительную — 21%. Количество респондентов в Воронежской области, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (33%), почти равно числу опрошенных, которые заявили, что ситуация не изменится (31%), 8% опрошенных из Воронежской области считают, что ситуация может измениться к худшему.

В Воронежской области 17% опрошенных считают, что для улучшения работы госорганов количество чиновников в них нужно увеличивать, а 20% — уверены, что сокращать, при этом 42% считают, что изменение численности служащих не повлияет на работу чиновничьего аппарата.

Из жителей области 34% опрошенных ответили, что они читали или просматривали какой-нибудь регламент, однако 72% считают, что регламенты нужно выставлять в общем доступе.

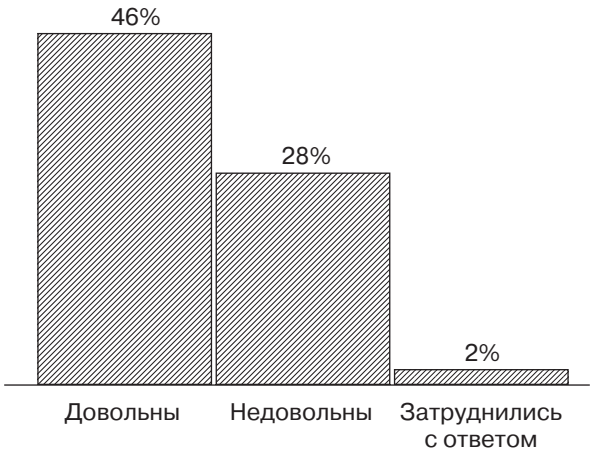

Рис. 29. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Воронежской области

Ивановская область

Хорошую оценку качеству предоставления государственных услуг в Ивановской области поставили 18% опрошенных, удовлетворительную — 55%, неудовлетворительную — 20%. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (38%) несколько превышает число опрошенных, которые считают, что изменится к лучшему (36%), и каждый десятый из опрошенных из Ивановской области считает, что ситуация может измениться к худшему.

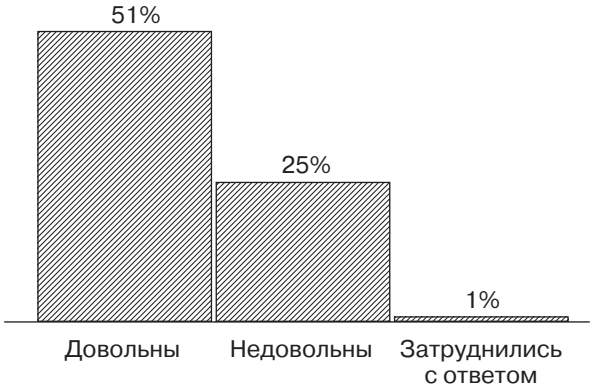

Рис. 30. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Ивановской области

Несмотря на то, что только 30% опрошенных читали или просматривали административные регламенты, 81% считают, что их необходимо размещать в широком доступе. Это важно, прежде всего, по мнению жителей Ивановской области, для того что людям будет проще взаимодействовать с органами власти (50%), упростится сама процедура подачи документов (45%), усилится контроль за деятельностью чиновников (34%) и чиновники станут более ответственными (32%).

Высокий процент (42%) опрошенных в Ивановской области считают, что проверки хозяйствующих субъектов не приводят к улучшению их деятельности

Калужская область

Количество респондентов, которые поставили хорошую оценку качеству предоставления государственных услуг, в Калужской области меньше среднероссийского показателя и составляет только 15%, удовлетворительно оценили — 50% и неудовлетворительно — 23%. Количество респондентов в Калужской области, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (34%) почти равно числу опрошенных, которые заявили, что ситуация не изменится (33%), и только 6% — что ситуация может измениться к худшему.

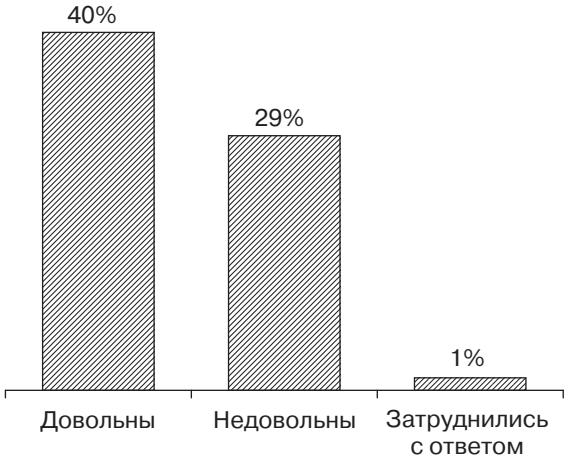

Рис. 31. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Калужской области

Проблема волокиты в органах власти (32% опрошенных) серьезно волнует граждан Калужской области и находится на втором месте после проблемы долгого ожидания в очередях (49%). Эти проблемы становятся причиной того, что у половины опрошенных (49%) возникало желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг. Среди тех, кто готовы бороться за восстановление своих прав, 34% обратились бы в вышестоящие органы, 32% — в суд, 29% — к начальнику чиновника, который нарушил права заявителей, и 10% — к депутату. Последний показатель в 2,5 раза больше, чем в среднем по России (4%).

Невысокие оценки граждане Калужской области дают и деятельности органов власти по проверке хозяйствующих субъектов, 43% против 34% считают, что эти проверки не приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Несмотря на то, что только 41% опрошенных читали или просматривали административные регламенты, 81% полагают, что регламенты необходимо размещать в широком доступе. Это упростит процедуры подачи документов в органах власти — так считают 38% опрошенных.

Костромская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Костромской области меньше среднероссийского показателя и составляет только 15%, однако респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, больше, чем в среднем по России (60%). Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили 17% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация изменится к лучшему (40%) превышает число тех, кто считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (30%). Только 6% респондентов Костромской области полагают, что ситуация может измениться к худшему.

Проблема волокиты в органах власти (30% опрошенных) стоит на втором месте по значимости для заявителей Костромской области, после проблемы долгого ожидания в очередях (55%). Эти проблемы весьма ощутимы для 63% опрошенных, которые ни разу не отказывались от получения услуг, в то же время 24% респондентов по этим же основаниям отказывались от обращения в органы власти за получением услуг. Низкое качество предоставления услуг является для половины опрошенных (48%) основанием для того, чтобы подать жалобу. Чаще всего за восстановлением нарушенных прав жители Костромской области обращаются в суд (27% опрошенных).

Только 26% опрошенных респондентов, проживающих в Костромской области, читали или просматривали административные регламенты, при этом 75% полагают, что регламенты необходимо размещать в широком доступе. Для этого жители Костромской области приводят три довода: упрощение процедур взаимодействия с чиновниками (36%), упрощение процедур подачи документов (33%) и большая ответственность чиновников (30%).

Жители Костромской области высоко оценили значение проверок хозяйствующих субъектов органами власти: 55% опрошенных считают, что проверки приводят к улучшению деятельности проверяемых.

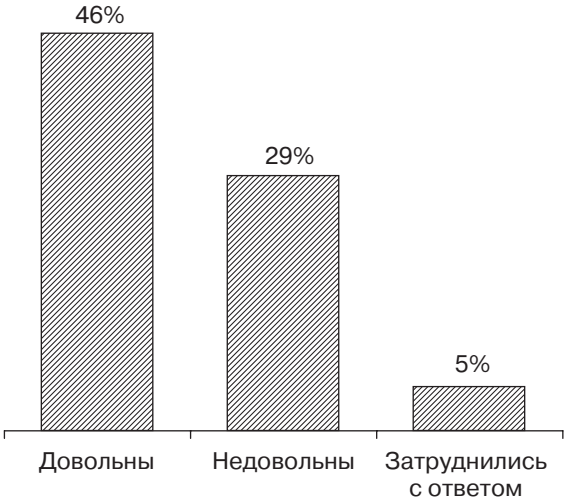

Рис. 32. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Костромской области

Курская область

Количество респондентов, которые поставили хорошую оценку качеству предоставления государственных услуг, в Курской области чуть меньше среднероссийского показателя и составляет 16%, однако респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, больше, чем в среднем по России (60%). Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили 17% опрошенных. Количество респондентов в Курской области, которые утверждают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (34%) превышает число тех, кто считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (22%). Что ситуация может измениться к худшему, полагают 11% респондентов.

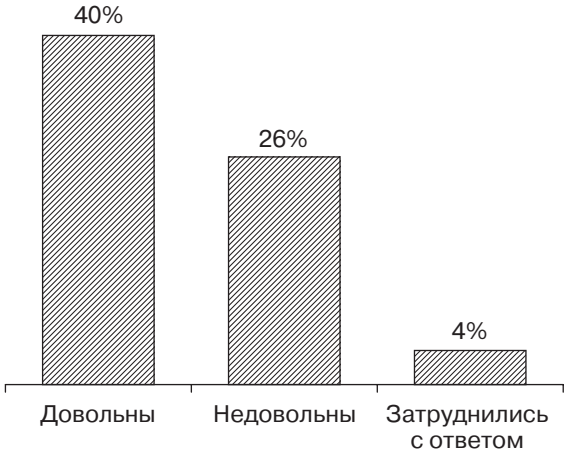

Рис. 33. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Курской области

Оценивая, какие изменения в органах власти могут повысить эффективность работы, 29% опрошенных ответили, что количество чиновников нужно сокращать, а 12% считают, что для этого количество чиновников нужно увеличивать.

В Курской области области 59% опрошенных никогда не читали или не просматривали никакого регламента, но при этом 72% однозначно сказали, что их необходимо размещать в широком доступе, в первую очередь, чтобы людям было легче взаимодействовать с органами власти.

Липецкая область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Липецкой области чуть меньше среднероссийского показателя и составляет 16%, однако респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, больше, чем в среднем по

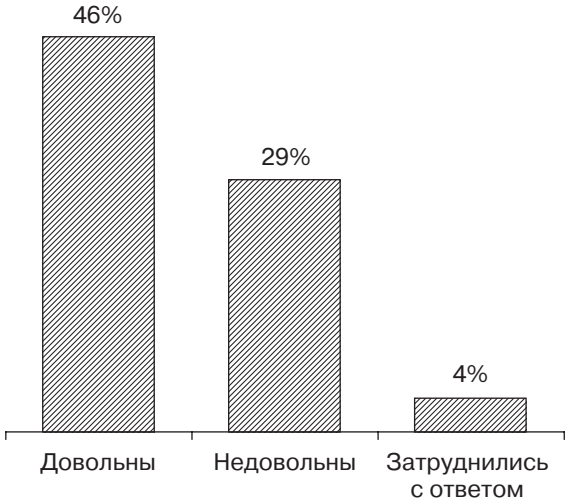

Рис. 34. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Липецкой области

России (59%). Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили только 14% опрошенных. Количество респондентов в Липецкой области, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (30%) равно количеству респондентов, которые ответили, что ситуация в этой сфере не изменится (30%). Только 6% респондентов Липецкой области считают, что ситуация может измениться к худшему.

Проблема волокиты в органах власти (31% опрошенных) серьезно волнует граждан Липецкой области после проблемы долгого ожидания в очередях (60%). Низкое качество предоставления государственных услуг для половины опрошенных (48%) является основанием для обращения с жалобой, причем 37% опрошенных, в случае если их права нарушены, будут обращаться в вышестоящие органы власти.

Только 34% опрошенных отметили, что они читали или просматривали административные регламенты, но при этом 77% отвечали, что считают необходимым размещать регламенты в общем доступе. Это, по мнению 54% опрошенных, будет способствовать упрощению взаимодействия населения с чиновниками.

В Липецкой области 53% опрошенных жителей против 32% считают, что проверки хозяйствующих субъектов приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Московская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Московской области составляет 18% от всех опрошенных в этом регионе, а респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, оказалось 52%. Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили только 14% опрошенных. Количество респондентов в Подмосковье, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (33%), практически равно количеству тех, кто ответили, что ситуация не изменится (34%). И только 3% респондентов Московской области считают, что ситуация может измениться к худшему.

Самой значимой проблемой при обращении в органы власти жители Московского региона назвали проблему долгого ожидания в очередях (61%), на втором месте стоит проблема волокиты в органах власти (30% опрошенных). Значимость этой проблемы подтверждают ответы и на вопрос, бывали ли ситуации, когда граждане отказывались от получения услуг и по какой причине? В Московской области 32% опрошенных ответили, что они отказывались от обращений в органы власти за получением государственных услуг, причем четверть из тех, кто отказывались (25%), самой важной причиной отказа назвали фактор долгого ожидания в очередях.

Также существенными для заявителей оказались проблемы невнимательного и равнодушного обращения к ним чиновников (23% опрошенных — против 16% в среднем по России), необходимость заранее занимать очередь (21% — против 12%) и недостатка информации о процедурах получения услуги (19% — против 13%).

Чаще всего жители Московского региона (31%), в случае если при обращении в органы власти их права будут нарушены, будут подавать жалобу в вышестоящие органы власти (31%).

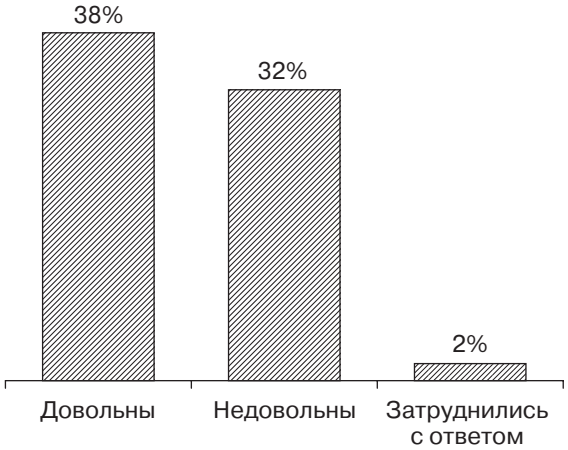

Рис. 35. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Московской области

Всего 31% жителей Подмосковья читали или просматривали регламенты, но при этом 84% опрошенных, что значительно выше среднего по России (71%), считают, что регламенты обязательно нужно размещать в общем доступе.

Рязанская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Рязанской области чуть меньше среднероссийского показателя и составляет 14%, а число респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, соответствует общероссийскому показателю и равно 53%. Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили только 19% опрошенных. Число опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (34%), значительно превышает число опрошенных, которые считают, что ситуация изменится к лучшему (21%), и 10% опрошенных в Рязанской области считают, что ситуация может измениться к худшему.

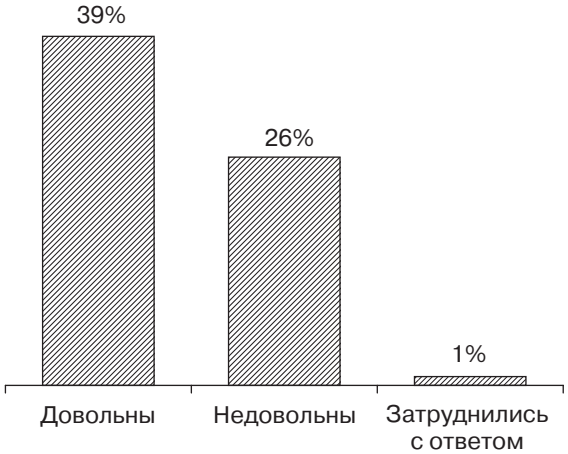

Рис. 36. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Рязанской области

В Рязанской области 25% жителей заявили, что они не обращаются в органы власти, 58% — что они никогда не отказываются от получения государственных услуг. На низкое качество предоставления государственных услуг у 57% опрошенных не возникало желания обратиться в органы власти с жалобой.

В Рязанской области один из самых низких процентов людей, которые читали или просматривали административные регламенты — всего 17%, однако 74% опрошенных считают необходимым размещать регламенты в общем доступе.

Отношение к чиновникам в Рязанской области больше негативное. Так, 24% опрошенных против 13% считают, что для улучшения работы учреждений количество чиновников нужно сокращать, а 46% опрошенных считают, что проводимые чиновниками проверки хозяйствующих лиц не приводят к улучшению деятельности проверяемых, а 33% считают, что проверки приводят к изменениям.

Смоленская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Смоленской области несколько выше среднероссийского показателя и составляет 21% от всех опрошенных в области, и число респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, также выше общероссийского показателя и равно 59%. Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили только 15% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (42%), несколько больше, чем тех, кто говорят, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (37%). 8% опрошенных в Смоленской области считают, что ситуация может измениться к худшему.

Больше, чем в других регионах, респонденты из Смоленщины отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (56% опрошенных). Кроме этого, 31% жителей отмечали проблему волокиты в органах власти и проблему некомпетентности сотрудников (18%). В Смоленской области 34% опрошенных готовы при наличии законных оснований заплатить посреднику, который за плату будет вместо него ходить по инстанциям.

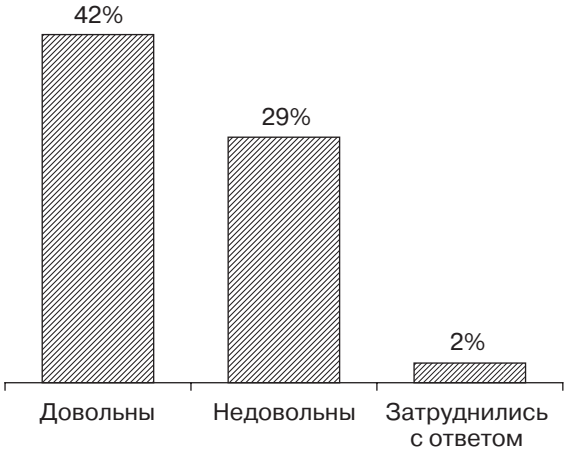

Рис. 37. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Смоленской области

При ответе на вопрос, приходилось ли пользоваться личными связями при обращении в органы власти, половина опрошенных в Смоленской области ответили, что прибегали к этому. Причем, если права заявителей при обращении в органы власти будут нарушены, 31% опрошенных заявили, что в таком случае они будут обращаться в суд.

Тамбовская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Тамбовской области почти соответствует среднероссийскому показателю и составляет 16% от всех опрошенных в регионе, число респондентов, поставивших удовлетворительную оценку, также соответствует общероссийскому показателю и равно 54%. Однако качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили тоже немало — 23%, что является самым высоким показателем в ЦФО. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (31%), несколько меньше, чем тех, кто полагают, что не изменится (37%), 12% опрошенных в Тамбовской области ожидают, что ситуация может измениться к худшему.

После проблемы очередей в органах власти (56% опрошенных) жителей Тамбовщины волнует проблема желания части граждан пройти без очереди (36%), что является одним из самых высоких показателей по России, проблемы отсутствия сотрудников на месте в рабочее время (17%) и некомпетентности сотрудников в органах власти (18%).

Половина опрошенных жителей Тамбовской области читали или просматривали административные регламенты, и 76% заявили, что их необходимо размещать в общем доступе.

В оценке жителей Тамбовской области проявляется недоверие к работе чиновников: 52% опрошенных считают, что изменение численности не приводит к изменениям работы чиновников, и 39% уверены, что проверки органами власти хозяйствующих субъектов также не приводят к изменениям в работе проверяемых.

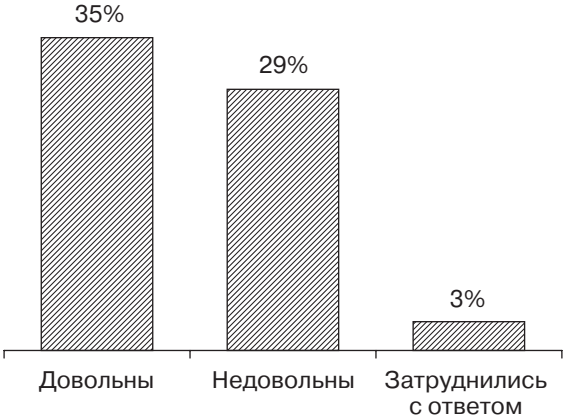

Рис. 38. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Тамбовской области

Тверская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Тверской области несколько выше среднероссийского показателя и составляет 22% от всех опрошенных Тверской области. Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили 17% опрошенных, что равно общероссийскому показателю. Больше оптимистичных оценок и среди ожиданий жителей области: количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (43%), несколько больше, чем тех, кто думают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (40%). 7% опрошенных в Тверской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Проблема очередей в органах власти Тверской области волнует жителей меньше, чем в среднем по России (40% опрошенных), как и проблема долгого ожидания результата — только 10% опрошенных, что намного ниже среднего по России (17%). Это, возможно, является одним из объяснений, что у 53% заявителей государственных услуг в области никогда не возникало желание подать жалобу, и столько же опрошенных (53%) не стали бы никуда жаловаться в случае, если бы нарушили их права при обращении в органы власти.

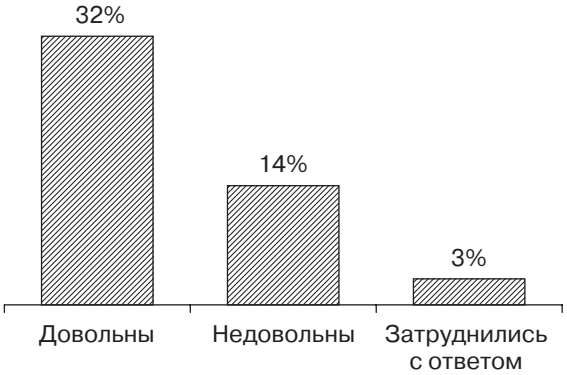

Рис. 39. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Тверской области

Почти половина опрошенных жителей Тверской области (48%) читали или просматривали административные регламенты, но только 66% заявили, что регламенты необходимо размещать в общем доступе.

В Тверской области 51% опрошенных жителей считают, что изменение численности не приводит к изменениям работы чиновников. При этом, по мнению 47% опрошенных жителей Тверской области, проверки хозяйствующих субъектов, которые проводят органы власти, приводят к улучшению работы проверяемых.

Тульская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Тульской области чуть меньше среднероссийского показателя и составляет 16% от всех опрошенных Тульской области. Удовлетворительную же оценку качеству предоставления услуг поставили наименьшее по России количество респондентов — 48%, а вот неудовлетворительно оценили качество 24% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (37%), несколько больше, чем тех, кто полагают, что ситуация изменится к лучшему (34%), а 7% опрошенных считают, что ситуация может измениться к худшему.

Из жителей области 28% опрошенных говорили о том, что бывали случаи, когда они или их знакомые отказывались от обращения в органы за получением услуг, и в качестве основной причины называли необходимость тратить на это много времени.

В Тульской области 38% жителей читали или просматривали регламенты, однако 77% заявили о необходимости размещать их в общем доступе. Это, по их мнению, упростит взаимодействие населения с чиновниками (45%), процедуры подачи документов (41%) и повысит контроль за чиновниками со стороны получателей услуг (37%).

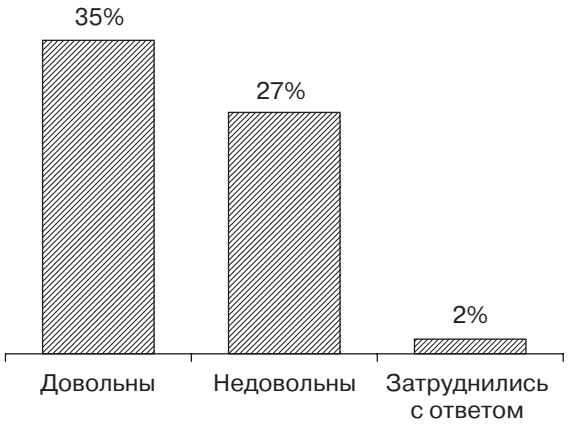

Рис. 40. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Тульской области

Ярославская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Ярославской области выше среднероссийского показателя и составляет 19% от всех опрошенных в Ярославской области. Качество предоставления услуг как неудовлетворительное оценили 17% опрошенных, что равно общероссийскому показателю. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (44%), существенно больше, чем тех, кто думают, что ситуация не изменится (32%), и только 3% опрошенных полагают, что ситуация может измениться к худшему.

Немалая часть населения (60%) в Ярославской области отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти. Кроме других проблем, которые типичны для всех регионов, много респондентов (18%) говорили о необходимости приходить заранее и занимать очередь в органе власти.

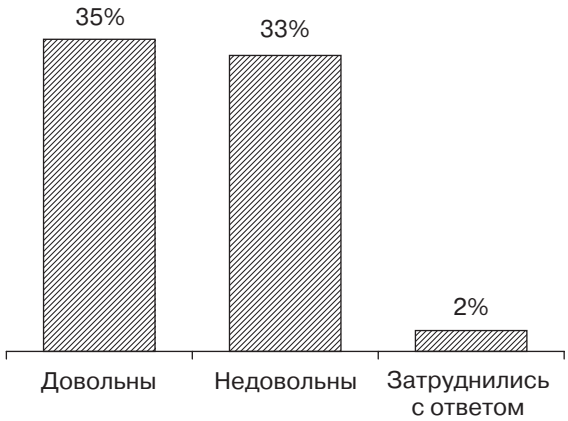

Рис. 41. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Ярославской области

В Ярославской области 26% опрошенных считают, что для улучшения работы госорганов нужно увеличивать численность госслужащих. Кроме того, почти половина (49% опрошенных) отметили, что проверки хозяйствующих субъектов приводят к улучшению деятельности проверяемых. О необходимости размещать регламенты в общем доступе заявили 74% респондентов, поскольку эта мера упростит людям процедуры взаимодействия с чиновниками (52%), подачи документов (36%), улучшится контроль со стороны потребителей услуг (35%) и чиновники станут более ответственными (28%)

Город Москва

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Москве равно общероссийскому показателю и составляет 17% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг как удовлетворительное оценили 57%,

а как неудовлетворительное — 17% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (41%), существенно больше тех, кто думают, что ситуация не изменится (28%).

Москвичи в рейтинге проблем, с которыми они сталкиваются при обращении в органы власти, выше, чем в других регионах (19% опрошенных — против 13% в среднем по России) поставили проблему недостатка информации при получении государственных услуг. Почти у половины москвичей (47%) возникало желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг, причем 32% москвичей в случае, если их права в органах власти будут нарушены, будут подавать жалобу в вышестоящие органы власти, и только 22% обратятся в суд.

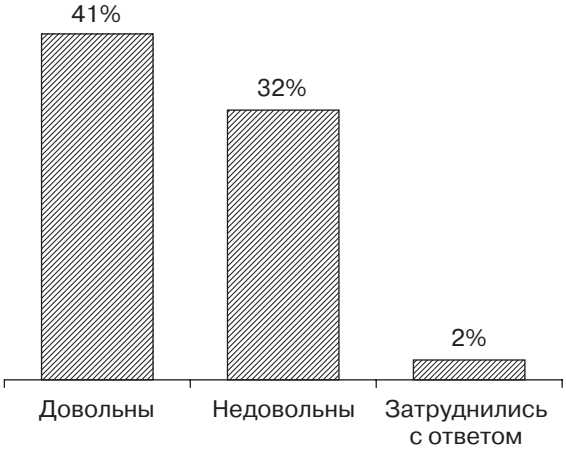

Рис. 42. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти в Москве

Половина опрошенных отметили, что увеличение количества чиновников не повлияет на качество их работы, хотя почти каждый пятый (22%) уверен, что количество чиновников нужно увеличивать, однако не в контролирующих органах, так как москвичи считают (45%), что проверки хозяйствующих субъектов не приводят к улучшению работы проверяемых.

Среди москвичей выше процент тех, которые читали или просматривали административные регламенты (45%) и тех, кто считают, что их необходимо размещать в общем доступе (82%).

Итак, в *Центральном федеральном округе* наиболее высокие оценки по округу и по стране в целом качеству предоставления государственных услуг дало население Белгородской области (31%). В этом же регионе больше всего граждан, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (63%).

Меньше всего положительных оценок в ЦФО было дано во Владимирской области (9%). В этом же регионе меньше всего граждан верят в то, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (30%) и больше всего опрошенных считают, что ничего не изменится (39%).

3.2. Регионы Северо-Западного федерального округа

Республика Карелия

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Карелии почти равно среднероссийскому показателю и составляет 18% от всех опрошенных. Качество предоставления услуг как удовлетворительное оценили 57%, а неудовлетворительное — 17% опрошенных, что также равно общероссийскому показателю. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (39%), существенно больше тех, кто думают, что ситуация не изменится (27%), а 9% опрошенных жителей Карелии отметили, что ситуация может измениться к худшему.

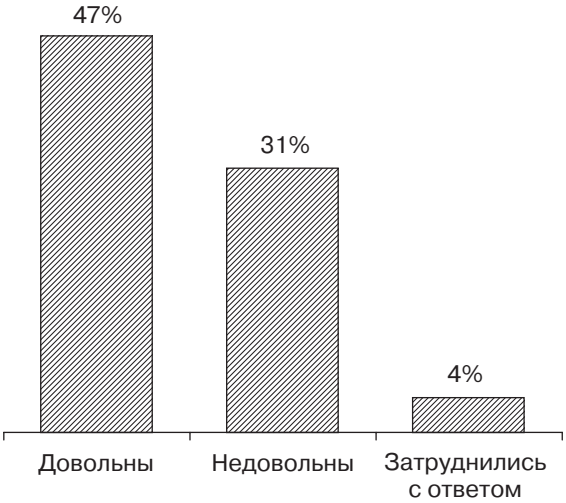

Рис. 43. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Республики Карелия

Почти у половины опрошенных (49%) возникало желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг, причем 30% в случае, если их права в органах власти будут нарушены, будут подавать жалобу в суд, а 29% — вышестоящему начальнику чиновника. В целом, 28% опрошенных считают, что для улучшения работы госорганов чиновников нужно сокращать.

Архангельская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Архангельской области существенно выше среднероссийского показателя и составляет 27% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 54%, а неудовлетворительно — только 12% опрошенных, что меньше общероссийского показателя. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (46%), существенно больше, и является наибольшим в Северо-Западном федеральном округе, чем тех, кто полагают, что ситуация не изменится (29%). И только 5% опрошенных в Архангельской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Архангельской области реже, чем в среднем по России, отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (46%), при этом чаще они называли проблему волокиты в органах власти (31%).

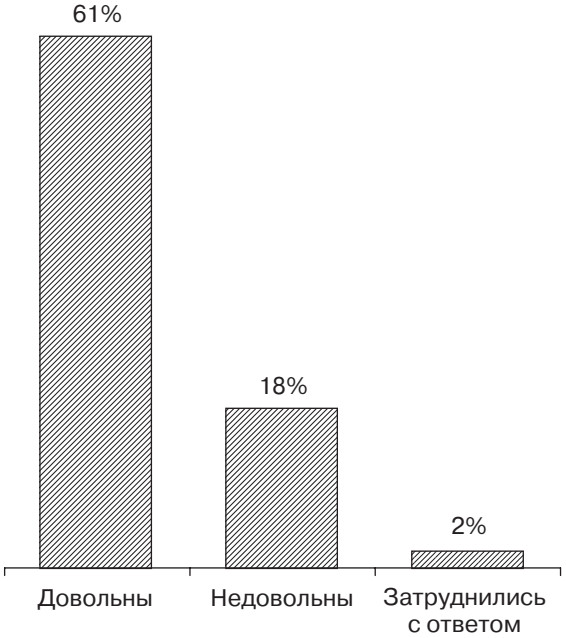

Рис. 44. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Архангельской области

Вологодская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Вологодской области практически равно среднероссийскому показателю и составляет 18% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 57%, а неудовлетворительно — 15% опрошенных, что несколько ниже общероссийского показателя. Количество опрошенных в Вологодской области, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (38%), больше тех, кто думают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (28%), и только 5% опрошенных отметили, что ситуация может измениться к худшему.

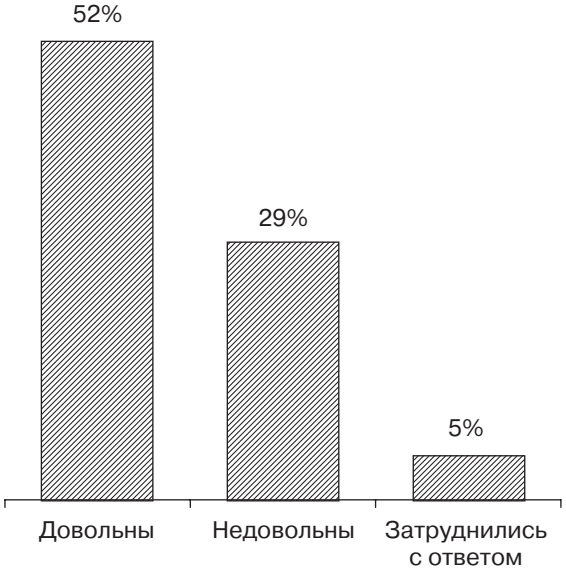

Рис. 45. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Вологодской области

Только 28% опрошенных в Вологодской области читали или просматривали регламенты и 69% заявили, что регламенты нужно размещать в общем доступе.

Калининградская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Калининградской области значительно меньше среднероссийского показателя и составляет всего 13% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 52%, а неудовлетворительно — 27% опрошенных, что является наибольшим не только в Северо-Западном федеральном округе, но и в целом по Российской Федерации. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (43%), существенно больше тех, кто полагают, что ситуация не изменится (30%), и только 5% опрошенных в Калининградской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Калининградской области в меньшей степени, чем в среднем по России, отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (42% опрошенных). Они чаще, чем в других регионах, называли проблему волокиты в органах власти (34%) и проблему необходимости приходить в орган власти заранее и занимать очередь (24% опрошенных — против 12% — в среднем по России).

Только 26% опрошенных в Калининградской области читали или просматривали регламенты — этот показатель на 11 пунктов ниже общероссийского, при этом 74% заявили, что регламенты нужно размещать в общем доступе. Это нужно, чтобы людям, прочитавшим регламент, было легче взаимодействовать с чиновниками (55%), улучшится контроль за чиновниками со стороны потребителей услуг (47%), упростится процедура подачи документов (41%), а чиновники станут более ответственными (40%).

В Калининградской области высоко оценили роль проверок: 55% считают, что проверка приводит к улучшению работы проверяемых.

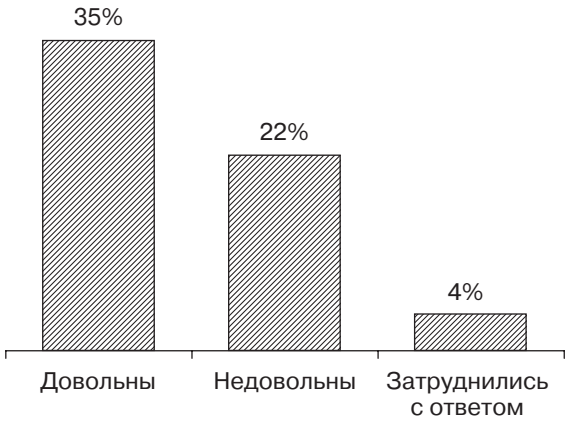

Рис. 46. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Калининградской области

Ленинградская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Ленинградской области несколько меньше среднероссийского показателя и составляет 16% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 51%, а неудовлетворительно — 23% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (36%) практически равно числу тех, кто думают, что ситуация не изменится (35%), и только 5% опрошенных в Ленинградской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

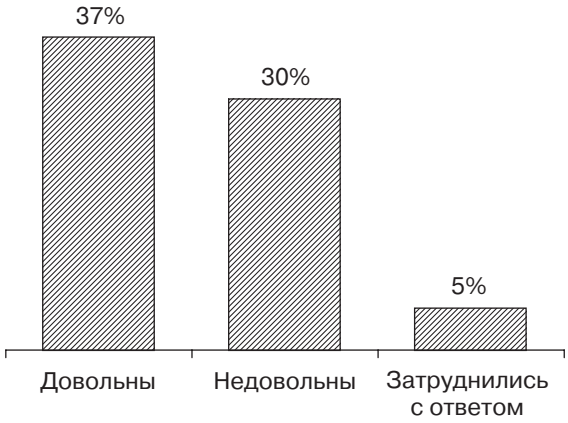

Рис. 47. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Ленинградской области

Жители Ленинградской области в меньшей степени, чем в среднем по России, отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (41% опрошенных). Только 32% опрошенных в Ленинградской области читали или просматривали регламенты, а 77% заявили, что регламенты нужно размещать в общем доступе, для того чтобы людям, прочитавшим регламент, прежде всего было легче взаимодействовать с чиновниками (51%).

Новгородская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Новгородской области равно среднероссийскому показателю и составляет 18% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 54%, а неудовлетворительно — только 15% опрошенных, что немного меньше общероссийского показателя. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (36%), чуть больше тех, кто предполагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (33%).

Жители Новгородской области в меньшей степени, чем в среднем по России, отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (44% опрошенных), но это не мешает 35% опрошенных в Новгородской области при наличии законных оснований заплатить посреднику, который за плату будет вместо них ходить в органы власти.

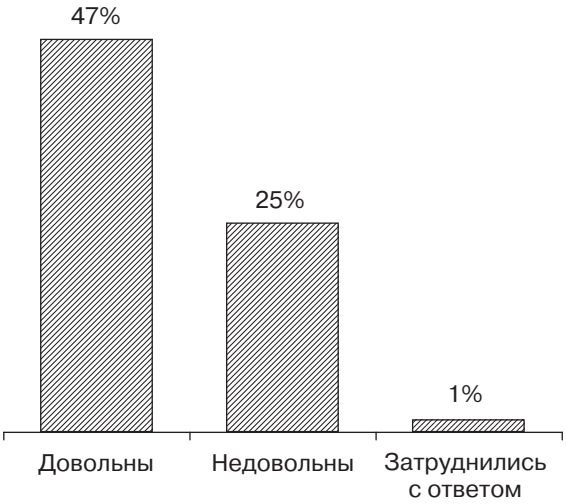

Рис. 48. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Новгородской области

В Новгородской области 37% опрошенных читали или просматривали регламенты и 75% заявили, что регламенты нужно размещать в общем доступе, прежде всего для того чтобы людям, прочитавшим регламент, было проще подать документы в органы власти (36%).

Псковская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Псковской области немного выше среднеросийского показателя и составляет 21% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 53%, а неудовлетворительно — только 17% опрошенных. Однако количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (44%), существенно больше, чем тех, кто полагают, что ситуация изменится к лучшему (36%), и только 5% опрошенных в Псковской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

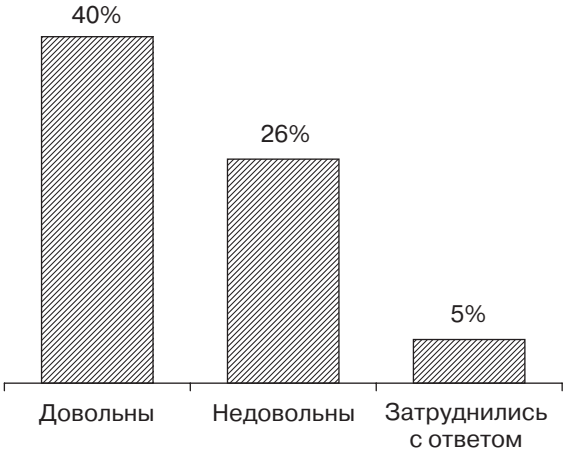

Рис. 49. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Псковской области

В Псковской области 39% опрошенных читали или просматривали регламенты и 65% заявили, что регламенты нужно размещать в общем доступе.

Самый большой процент респондентов среди российских регионов (37% опрошенных) — в Псковской области отметили, что для улучшения работы органов власти, количество чиновников необходимо увеличивать.

Город Санкт-Петербург

Количество петербуржцев, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, чуть меньше, чем в среднем по России и составляет 16% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 58%, а неудовлетворительно — 20% опрошенных, что выше общероссийского показателя. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (40%), существенно больше, чем тех, кто думают, что ситуация не изменится (29%), и только 5% опрошенных петербуржцев отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Петербуржцы чаще других называли проблему долгого ожидания в очередях (71% опрошенных) — это самый высокий показатель по стране в целом и одна из причин того, что почти у половины опрошенных (49%) возникало желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг.

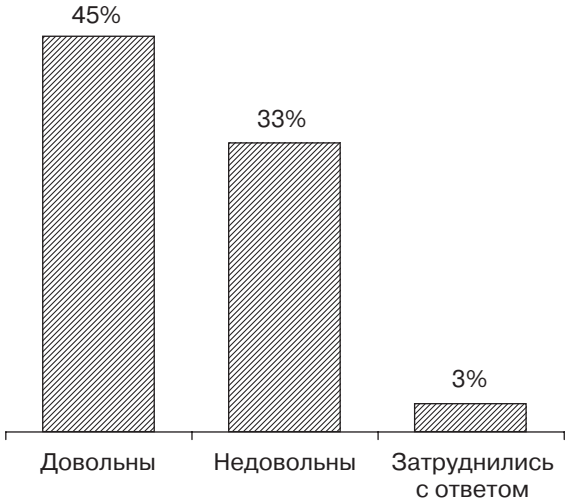

Рис. 50. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти в Санкт-Петербурге

Респонденты в Петербурге высоко оценили роль проверок, которые проводят органы власти: 55% считают, что проверка приводит к улучшению работы проверяемых.

Только 28% опрошенных петербуржцев читали или просматривали регламенты, однако, как и по всей стране, 74% заявили, что регламенты нужно размещать в общем доступе.

В целом по *Северо-Западному федеральному округу* наиболее высокие оценки качеству предоставления государственных услуг даны населением Архангельской области (27%). Там же больше всего граждан, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (46%).

Меньше всего положительных оценок в СЗФО было дано в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (по 16%).

Наиболее пессимистические ожидания на будущее разделяют жители Псковской области: (44%) считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года не изменится.

3.3. Регионы Южного федерального округа

Краснодарский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Краснодарском крае немного меньше, чем в среднем по России, и составляет 15% от всех опрошенных. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили всего 31%, а неудовлетворительно — 22% опрошенных. Однако больше всего респондентов и в округе и в целом по стране, которые затруднились оценить качество предоставления государственных

услуг, в Краснодарском крае — 34%. Такой же высокий показатель и в оценке ожиданий на будущее: у 42% опрошенных возникли затруднения в оценке изменений ситуации в будущем. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (31%) в два раза больше, чем тех, кто полагают, что ситуация не изменится (14%), и больше всего опрошенных в ЮФО (14%) — в Краснодарском крае отметили, что ситуация может измениться к худшему.

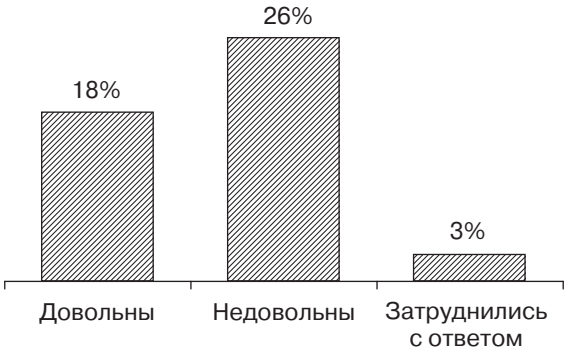

Рис. 51. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти в Краснодарском крае

В Краснодарском крае больше респондентов, чем во всех других регионах, ответили, что они никогда не обращались в органы власти за услугой — 54%. Возможно, это и объясняет, что 36% опрошенных читали или просматривали административные регламенты, но только 41% посчитали, что регламенты нужно размещать в открытом доступе и 22% не видят в этом смысла.

Ставропольский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Ставропольском крае немного меньше, чем в среднем по России, и составляет всего 14% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 58%, а неудовлетворительно — 21% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (44%), намного больше тех, кто ожидают изменений к лучшему (32%), и только 6%, по сравнению с Краснодарским краем, отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Ставропольского края чаще называли проблему долгого ожидания в очередях (56% опрошенных), желание других пройти без очереди (29%), а также необходимость приходить заранее и занимать очередь (20%). У половины опрошенных возникало желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг.

В Ставрополье 37% опрошенных жителей готовы при наличии законных оснований заплатить посреднику для передачи функции сбора документов и их согласования на третью сторону.

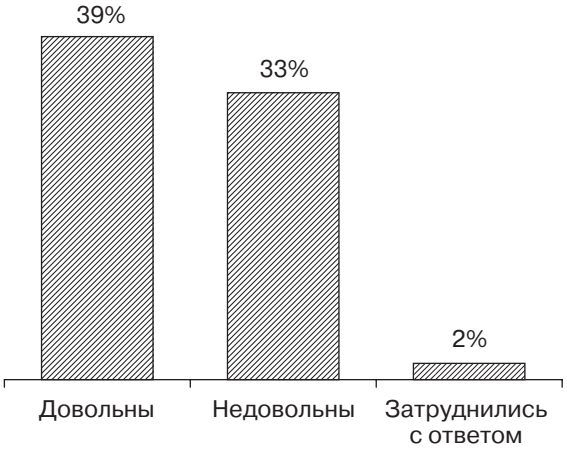

Рис. 52. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти в Краснодарском крае

Астраханская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Астраханской области немного выше, чем в среднем по России, и составляет 22% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили всего 47%, а неудовлетворительно — 24% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (38%), немного больше тех, кто думают, что ситуация не изменится (31%), и каждый десятый в Архангельской области полагает, что ситуация может измениться к худшему.

После проблемы долгого ожидания в очередях (55% опрошенных), чаще всего жители Астраханской области жаловались на волокиту в органах власти (36%) и попытки других граждан пройти без очереди (29%).

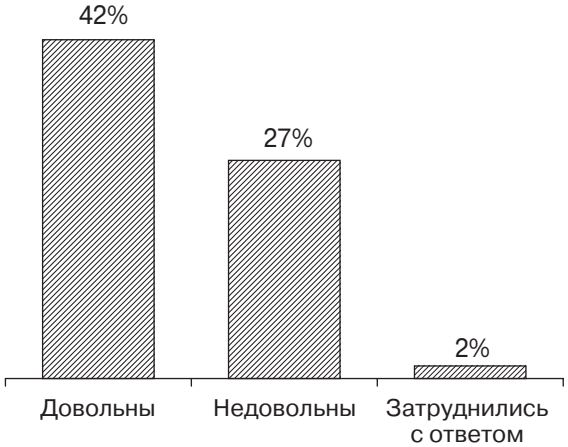

Рис. 53. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Астраханской области

Жители Астраханской области с некоторым недоверием относятся к региональным чиновникам: 24% считают, что для улучшения работы органов власти чиновников необходимо сократить, 44% заявили, что проверки деятельности не приводят к улучшению деятельности проверяемых.

В Астраханской области 41% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 69% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Волгоградская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Волгоградской области немного выше, чем в среднем по России, и составляет 23% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 48% и неудовлетворительно — 17%. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (43%), значительно больше, чем тех, кто думают, что ситуация не изменится (27%). Показатель оптимистичных оценок самый высокий по ЮФО, и только 5% в Волгоградской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

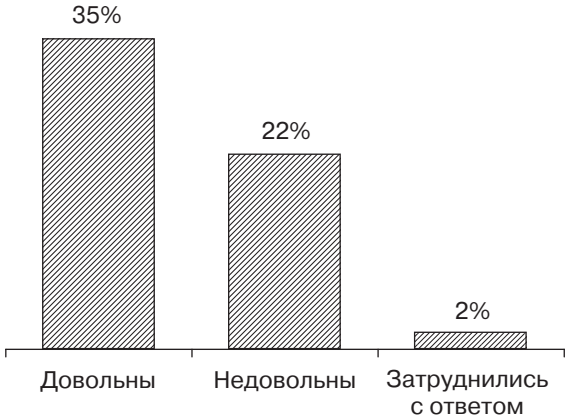

Рис. 54. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Волгоградской области

В Волгоградской области 33% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, но всего 59% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе. Почти половина опрошенных полагают, что проверки деятельности, которые проводят органы власти, приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Ростовская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Ростовской области немного выше, чем в среднем по России, и составляет 19% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 58%, а неудовлетворительно — 16% опрошенных. Количество опрошенных в Ростовской области, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему, равно числу тех, кто считают, что ситуация не изменится (по 35%), и 9% отметили, что ситуация может измениться к худшему.

В Ростовской области 69% опрошенных жителей отмечали проблему долгого ожидания в очередях — это самый высокий показатель в стране. Второй по значимости в области оказалась проблема попыток граждан пройти без очереди (37%), на третьем месте проблема долгого ожидания результата (18%) и на четвертом — проблема неудобного расположения и удаленности органов власти.

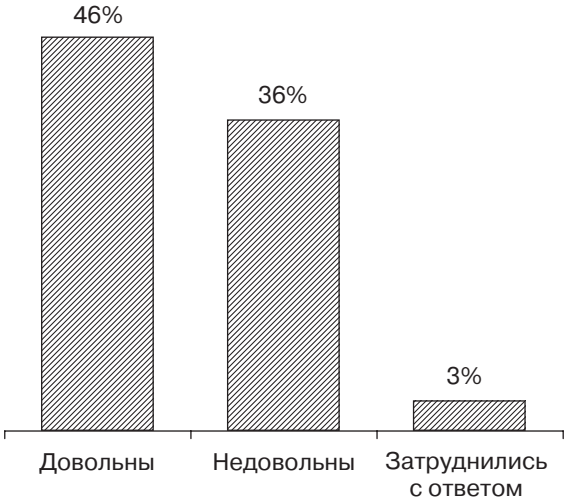

Рис. 55. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Ростовской области

В Ростовской области 37% опрошенных заявили, что им приходилось читать тили просматривать регламенты, и 72% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

В целом в *Южном федеральном округе* наиболее высокие оценки качеству предоставления государственных услуг даны населением Волгоградской области (23%). В этом же регионе больше всего граждан, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (43%).

Меньше всего положительных оценок в ЮФО дали в Ставропольском крае (14%). В этом же регионе больше всего граждан считают, что ситуация в ближайшие 3—4 года не изменится (44%).

3.4. Регионы Приволжского федерального округа

Республика Башкортостан

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Башкортостане чуть выше, чем в среднем по России, и составляет 18% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно

оценили 51%, а неудовлетворительно — 14% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (40%), значительно больше тех, кто полагают, что ситуация не изменится (26%), и 7% в Башкирии отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Башкирии (41%) — меньше на 10 пунктов среднероссийского показателя — отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти. И наоборот, на 10% больше, чем в среднем по России, у 57% опрошенных в республике никогда не возникало желания подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг, но в случае, если бы при обращении в органы власти их права были нарушены, 30% опрошенных предпочли бы обратиться в вышестоящие органы власти.

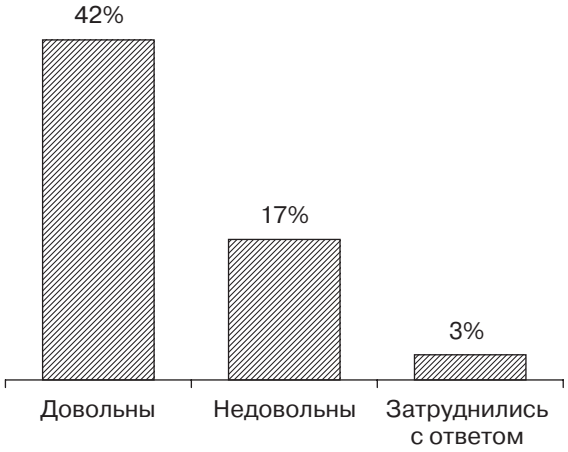

Рис. 56. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Республики Башкортостан

Только каждый третий башкир заявил, что приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 66% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Республика Марий Эл

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Республике Марий Эл значительно выше, чем в среднем по России и по

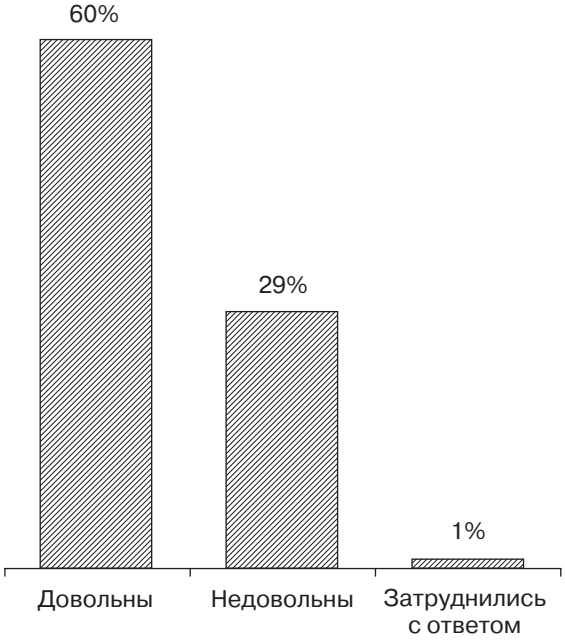

Рис. 57. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Республики Марий Эл

Приволжскому федеральному округу, и составляет 27% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 57%, а неудовлетворительно — только 11% опрошенных. Количество опрошенных, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (42%) значительно больше тех, кто считает, что ситуация не изменится (27%), и только 5% в Республике Марий Эл отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Второй по значимости, после проблемы долгого ожидания в очереди при обращении в органы власти, жители Марий Эл называли проблему волокиты в органах власти (32%) — это один из самых высоких показателей в стране. Такой же высокий рейтинг у проблемы необходимости приходить заранее и занимать очередь (18%). И в то же время почти у 60% опрошенных никогда не возникало желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг, но в случае, если бы при обращении в органы власти их права были нарушены, 27% опрошенных предпочли бы обратиться в суд, 27% — в вышестоящие органы власти, 24% — к начальнику чиновника, и 23% — никуда не стали бы обращаться.

В Республике 35% опрошенных жителей, а это один из самых высоких показателей по стране, при наличии законных оснований готовы обратиться к посредникам для организации всех образовательных и консультационных программ.

В Республике Марий Эл 33% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 79% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Республика Мордовия

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Мордовии меньше, чем в среднем по России, и составляет всего 13% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 51% и неудовлетворительно — 17% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (42%), значительно больше тех, кто полагают, что ситуация изменится к лучшему (20%), что является самым низким по Приволжскому федеральному округу и по России в целом. И только 4% в Мордовии отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Мордовии (34%) отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти. Это один из самых низких показателей по России — на 17 пунктов меньше среднероссийского показателя.

Возможно, это одна из причин, почему 43% в случае, если бы их права были нарушены, предпочли бы никуда не обращаться. К другому фактору можно отнести и то, что только 12% жителей Мордовии читали или просматривали регламенты — это самый низкий показатель по России.

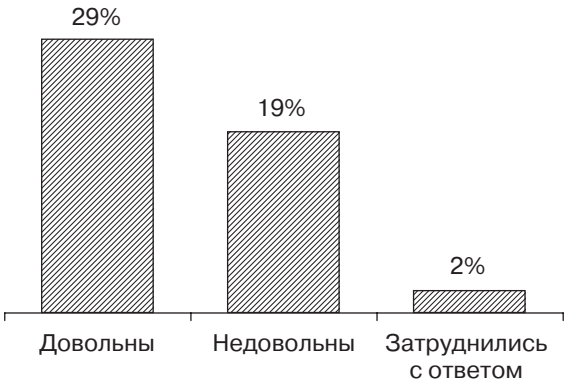

Рис. 58. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Республики Мордовия

Республика Татарстан

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Татарстане несколько выше, чем в среднем по России, и составляет 25%

от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 54%, а неудовлетворительно — 16% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (53%), значительно больше тех, кто думают, что ситуация не изменится (30%), и 5% в Татарстане отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Второй, по значимости встречающихся при обращении в органы власти, проблемой после долгого ожидания в очередях (59%) жители Татарстана называли попытки других пройти без очереди (34%), а далее проблему, связанную с грубостью и бестактностью сотрудников в органах власти (18%), и необходимость приходить заранее и занимать очередь (17%).

Проблема необходимости тратить много времени на процедуры получения услуг становится одной из причин того, что каждый пятый житель Республики лично отказывался от обращения в органы власти за получением услуги и 10% — среди его родных и знакомых. Транзакционные издержки становятся причиной и того, что у половины опрошенных возникает желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг. Причем в случае, если их права при обращении в органы власти будут нарушены, 43% опрошенных жителей Татарии, что в два раза выше среднего по России (22%), будут обращаться к начальнику чиновника, который нарушил права.

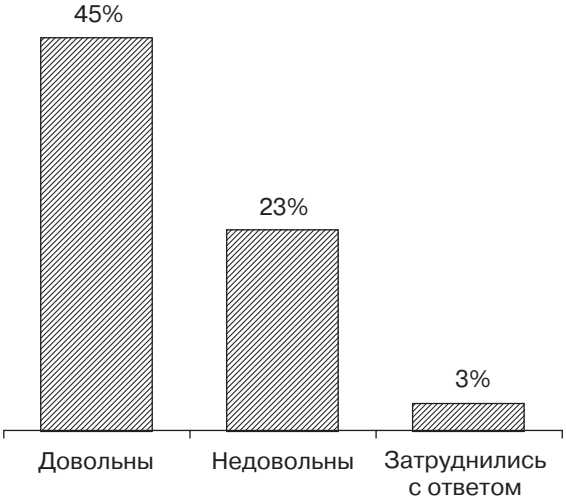

Рис. 59. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Республики Татарстан

В Татарстане 59% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, это самый высокий показатель по всей России. И 83% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Удмуртская Республика

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Удмуртии меньше, чем в среднем по России, и составляет 15% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 65%, а неудовлетворительно — 11% опрошенных. Количество опрошенных, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (35%), несколько больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (27%), и 9% в Удмуртии отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Удмуртии в меньшей степени, чем в среднем по России (51%), указали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (48% опрошенных), однако больше, чем в среднем по России (21%), они отмечали проблему попыток других граждан пройти без очереди (26%).

У половины жителей Удмуртии проблемы, с которыми они сталкиваются, являются причиной возникновения желания подать жалобу, причем четверть опрошенных готовы обращаться в суд, если их права в органах власти будут нарушены.

В Удмуртии 34% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 69% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

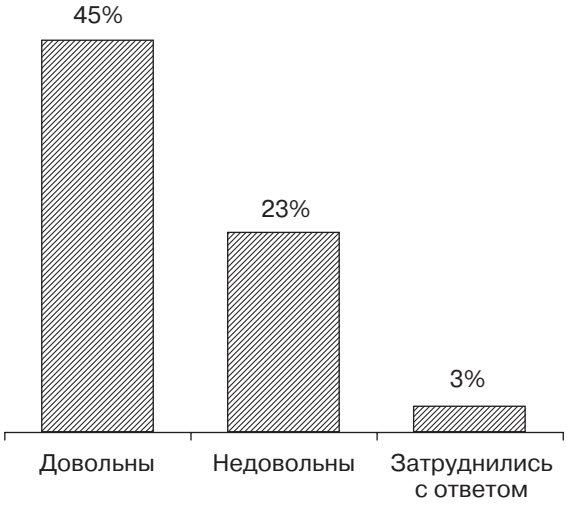

Рис. 60. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Удмуртской Республики

Республика Чувашия

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Чувашии существенно выше, чем в среднем по России, и составляет 26% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 53%, а неудовлетворительно — 11% опрошенных. Количество опрошенных, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (37%), значительно больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (26%), и только 4% в Чувашии отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Чувашии в меньшей степени, чем в среднем по России (51%), отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (43% опрошенных). Одновременно четверть опрошенных сказали, что никаких проблем при обращении в органы власти у них не бывает.

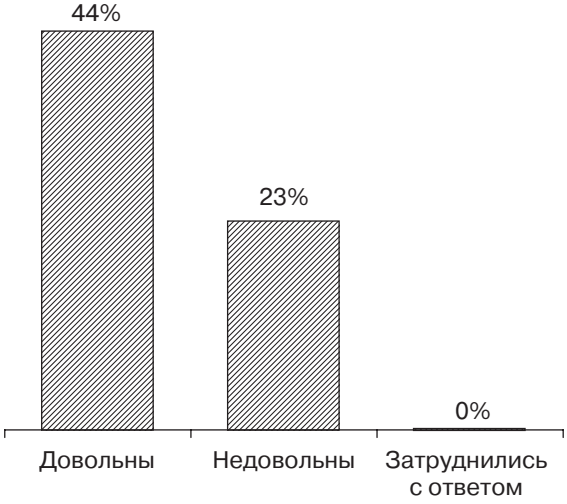

Рис. 61. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Республики Чувашия

Это также может объяснить, что 69% не отказываются от получения услуг, а у 62% опрошенных никогда не возникало желания подавать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг.

В Чувашии 32% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 77% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Кировская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Кировской области чуть выше, чем в среднем по России, и составляет 23% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 60%, а неудовлетворительно — 11% опрошенных. Количество опрошенных, которые думают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (40%), немного больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (34%), и 8% в Кировской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Жители Кировской области меньше, чем в среднем по России, указали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти (43%). Высокие оценки, данные качеству предоставления услуг, могут объяснить, почему у 56% опрошенных жителей области никогда не возникало желания подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг.

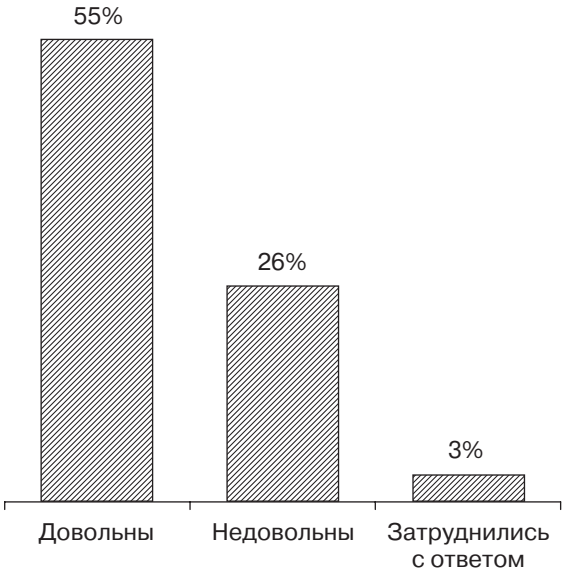

Рис. 62. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Кировской области

В Кировской области 36% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 68% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Нижегородская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Нижегородской области чуть меньше, чем в среднем по России, и составляет 15% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 55%, а неудовлетворительно — 17% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (34%), немного больше тех, кто думают, что ситуация изменится к лучшему (29%), и 7% в Нижегородской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Отвечая на вопрос, возникало ли желание подать жалобу на низкое качество предоставления государственных услуг, 56% опрошенных заявили, что такого желания не возникало. Также при ответе на вопрос, если бы были нарушены права заявителей при обращении в органы власти, куда они обратились бы, половина опрошенных ответила, что никуда не будет обращаться.

Очень мало опрошенных жителей области (25%) заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 70% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

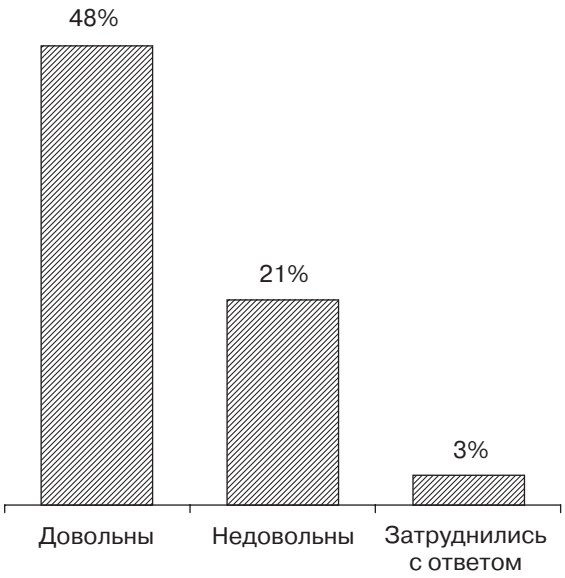

Рис. 63. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Нижегородской области

Оренбургская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Оренбургской области чуть выше, чем в среднем по России, и составляет 19% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 60%, а неудовлетворительно — 20% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (38%), почти равно тем, кто полагают, что ситуация не изменится (39%), и 11% в Оренбургской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

В Оренбургской области 62% жителей отмечали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти. Чаще, чем в среднем по России, они указали проблему попыток других граждан пройти без очереди (34%), а также грубость и бестактность сотрудников в органах власти (18%).

Проблема необходимости тратить много времени на процедуры получения услуг становится одним из факторов того, что 29% опрошенных отказывались от обращения в органы власти за получением услуги. Эта же проблема является существенной причиной того, что у 56% жителей Оренбуржья, в отличие от 42% в среднем по России, возникало желание подать жалобу, 28% заявили, что при нарушении их прав они будут обращаться в вышестоящие органы власти, 25% — к начальнику чиновника и 25% — в суд. Вообще, 55% опрошенных заявили, что проверки деятельности приводят к улучшению деятельности проверяемых.

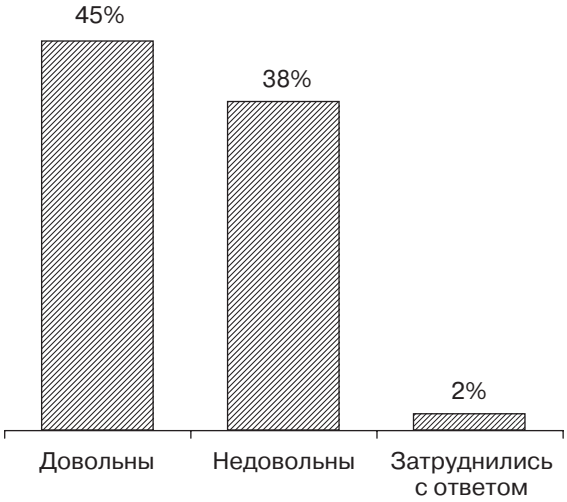

Рис. 64. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Оренбургской области

Каждый второй опрошенный житель области говорил, что приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 71% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Пензенская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Пензенской области чуть выше, чем в среднем по России, и составляет 23% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 59%, а неудовлетворительно — 11% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему, равно числу тех, кто полагают, что ситуация не изменится (30%), и 6% в Пензенской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

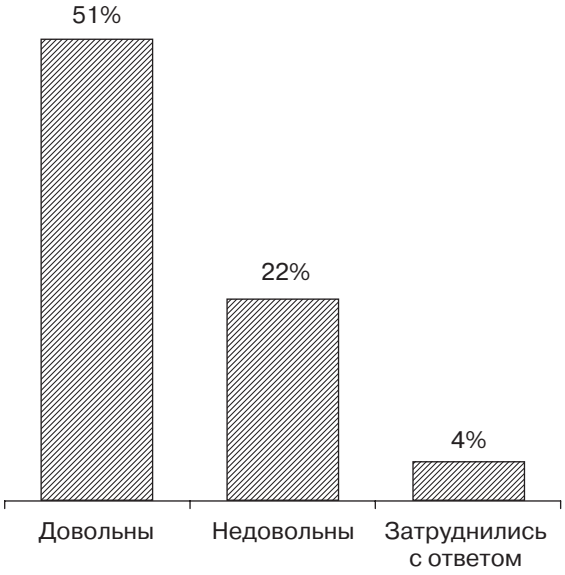

Рис. 65. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Пензенской области

Три четверти опрошенных жителей Пензенской области ответили, что они не отказываются от обращения в органы власти за получением услуг, а это почти на четверть выше средних показателей по России (52%). При этом только 38% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 63% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Самарская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Самарской области чуть выше, чем в среднем по России, и составляет 21%

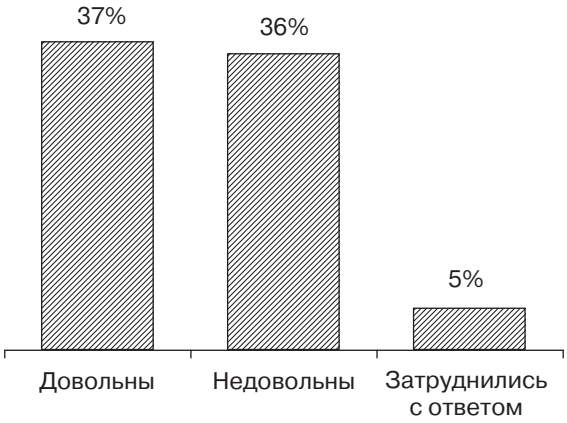

Рис. 66. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Самарской области

от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 53%, а неудовлетворительно — 20% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (41%), намного больше тех, кто думают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (25%), и 8% в Самарской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Только 33% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 72% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Саратовская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Саратовской области наряду с ответами во Владимирской области, самое низкое и составляет всего 9% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 55%, а неудовлетворительно — 24% опрошенных, что также является самым высоким процентом по Приволжскому федеральному округу. Количество опрошенных, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (40%), немного больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (34%), и 8% в Саратовской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

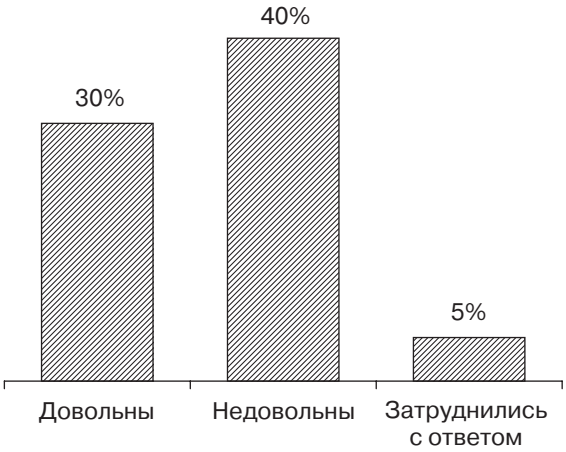

Рис. 67. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Саратовской области

В Саратовской области 23% жителей сказали, что они никогда в органы власти за услугой не обращались.

Только 27% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, при этом 75% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Ульяновская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Ульяновской области чуть выше, чем в среднем по России, и составляет 19% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 64%, а неудовлетворительно — 14% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (47%), немного больше тех, кто полагают, что ситуация изменится к лучшему (38%), и 5% в Ульяновской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

В Ульяновской области 60% жителей указали проблему долгого ожидания в очередях при обращении в органы власти. Также больше, чем в среднем по России (24%), они отмечали проблему волокиты в органах власти (30%) и проблему долгого ожидания результата (24%).

Несмотря на серьезные проблемы, с которыми сталкиваются жители Ульяновской области при обращении в органы власти, процент людей, которые даже из-за имеющихся проблем не отказываются от обращения в органы власти достаточно высок (70% опрошенных).

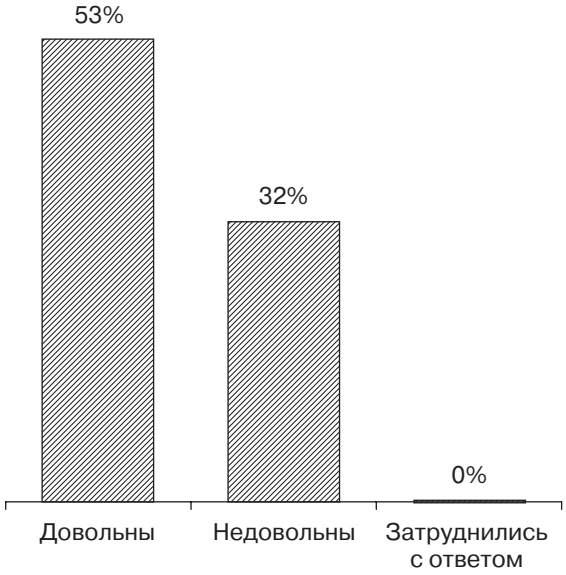

Рис. 68. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Ульяновской области

Только 27% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, напротив, 85% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Пермский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Пермском крае несколько меньше, чем в среднем по России, и составляет 13% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 53%, а неудовлетворительно — 21% опрошенных. Количество опрошенных, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (30%), почти равно числу тех, кто думают, что ситуация не изменится (32%), и 8% в Пермском крае отметили, что ситуация может измениться к худшему.

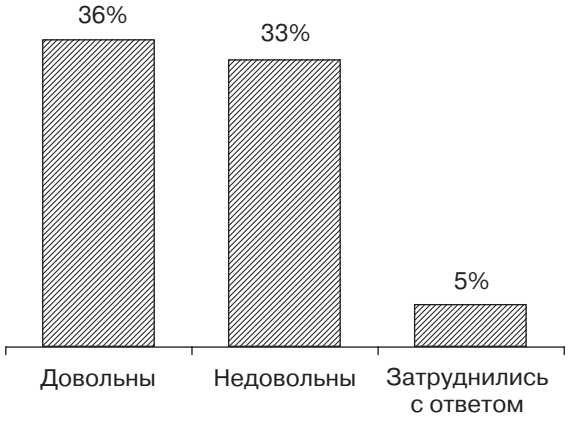

Рис. 69. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Пермского края

В Пермском крае 36% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 67% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

В целом в *Приволжском федеральном округе* наиболее высокие оценки качеству предоставления государственных услуг даны населением Республики Марий Эл (27%), а больше всего неудовлетворительных оценок дали жители Саратовской области (24%), в которой также оказалось и меньше всего хороших оценок качеству предоставления государственных услуг (9%).

В Республике Татарстан больше всего граждан, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (53%), и, напротив, больше мнений о том, что ситуация в ближайшие 3—4 года не изменится, в Ульяновской области (47%).

3.5. Регионы Уральского федерального округа

Курганская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Курганской области почти равно общероссийскому показателю и составляет 17% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 59%, а неудовлетворительно — 15% опрошенных. Количество опрошенных, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (36%), немного больше тех, кто считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (29%), и 7% в Курганской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

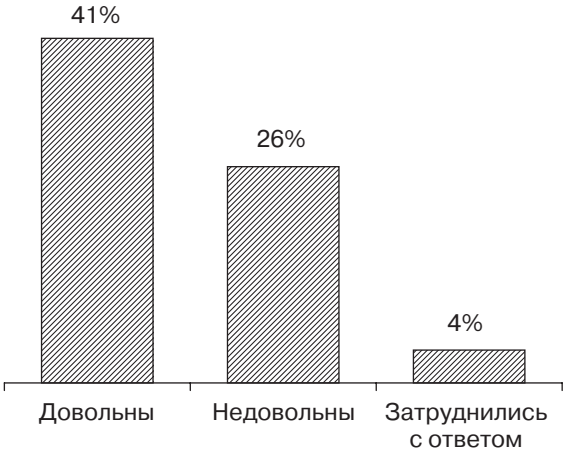

Рис. 70. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Курганской области

В Курганской области 24% жителей сказали, что они никогда в органы власти за услугой не обращались, а из тех, кто обращались, 34% заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 66% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Свердловская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Свердловской области почти равно общероссийскому показателю и

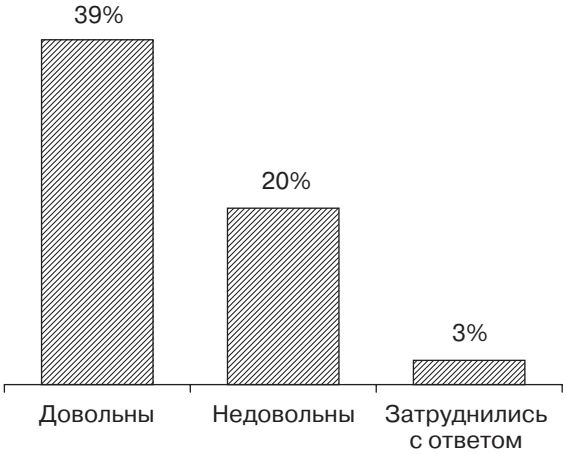

Рис. 71. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Свердловской области

составляет 14% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 52%, а неудовлетворительно — 15% опрошенных. Количество респондентов, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (37%), немного больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (29%), и 7% в Свердловской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

В Свердловской области 24% опрошенных жителей сказали, что они никогда в органы власти за услугой не обращались. Те же, кто в органы власти обращались, в меньшей степени, чем в среднем по России, называли проблему долгого ожидания в очередях (44% опрошенных).

В Свердловской области 40% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и вдвое больше (82%) считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Тюменская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Тюменской области равно общероссийскому показателю и составляет 18% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 48%, а неудовлетворительно — 15% опрошенных. Количество респондентов, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (35%), немного больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (29%), и только 2% в Тюменской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

В меньшей степени, чем в среднем по России (51%), жители Тюменской области называли проблему долгого ожидания в очередях (37% опрошенных).

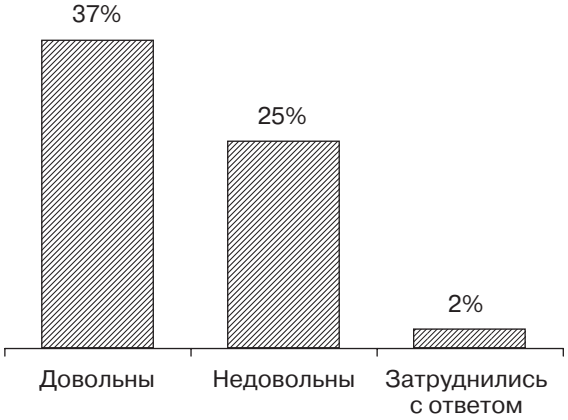

Рис. 72. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Тюменской области

Только 20% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, но при этом 79% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Челябинская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Челябинской области немного выше общероссийского показателя и составляет 25% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 51%, а неудовлетворительно — 18% опрошенных. Количество респондентов, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (46%), намного больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (34%), и каждый десятый в Челябинской области отметил, что ситуация может измениться к худшему.

При ответе на вопрос, возникало ли у потребителей услуг желание подать жалобу в связи с низким качеством государственных услуг, 11% опрошенных из Челябинской области жалобу уже подавали (самый высокий процент по России) и 46% ответили, что такое желание у них возникало.

В Челябинской области 42% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и только 61% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

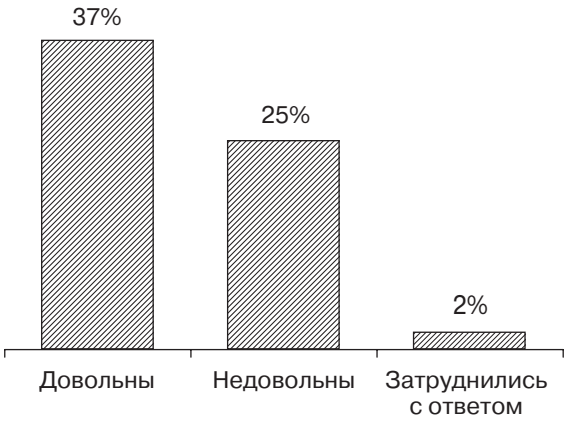

Рис. 73. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Челябинской области

Почти поровну распределились голоса тех, кто полагают, что проверки приводят к изменения в деятельности в проверяемых (45% опрошенных), и 43% — что не приводят.

В целом в *Уральском федеральном округе* наиболее высокие оценки качеству предоставления государственных услуг даны населением Челябинской области (25%), и в этом же регионе больше всего жителей, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (46%).

3.6. Регионы Сибирского федерального округа

Республика Хакасия

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Республике Хакасии немного выше общероссийского показателя и составляет 23% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 51%, а неудовлетворительно — 14% опрошенных. Количество респондентов, которые полагают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (36%), несколько больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (30%), и 5% в Республике Хакасии отметили, что ситуация может измениться к худшему.

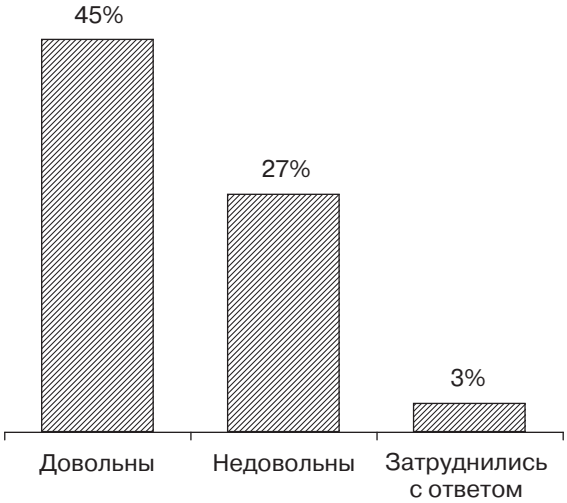

Рис. 74. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти в Республике Хакасии

Только 30% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 82% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Алтайский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, на Алтае равно общероссийскому показателю и составляет 18% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 57%, а неудовлетворительно — 14% опрошенных. Количество опрошенных, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (33%), немного больше тех, кто считают, что ситуация не изменится (27%), и 4% на Алтае отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Меньше, чем в среднем по России, граждан говорили о том, что при обращении в органы власти они встречаются с проблемой очередей (всего 39% опрошенных).

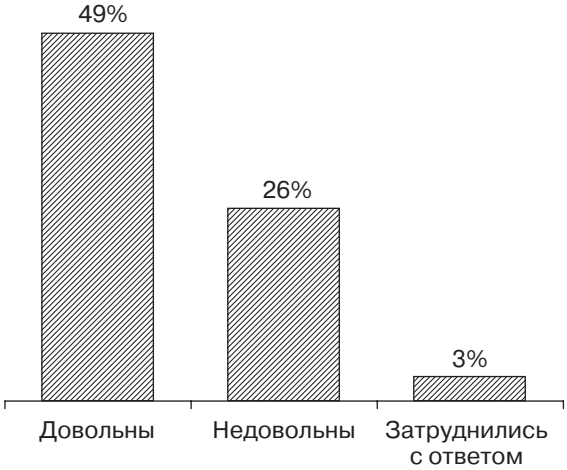

Рис. 75. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Алтайского края

В Алтайском крае 44% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 62% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Красноярский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Красноярском крае меньше общероссийского показателя и составляет всего 12% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 57%, а неудовлетворительно — 21% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (39%), намного больше тех, кто думают, что ситуация изменится к лучшему (29%), и 5% в Красноярском крае отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Только 25% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 66% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

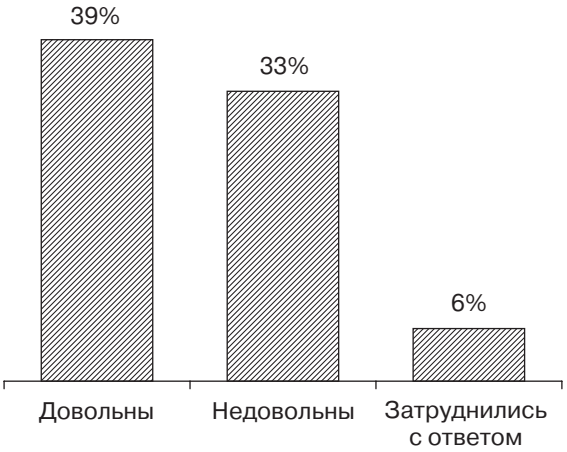

Рис. 76. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Красноярского края

Иркутская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Иркутской области меньше общероссийского показателя и составляет всего 15% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 56%, а неудовлетворительно — 20% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (42%), намного больше тех, кто думают, что ситуация не изменится (33%), и 8% в Иркутской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

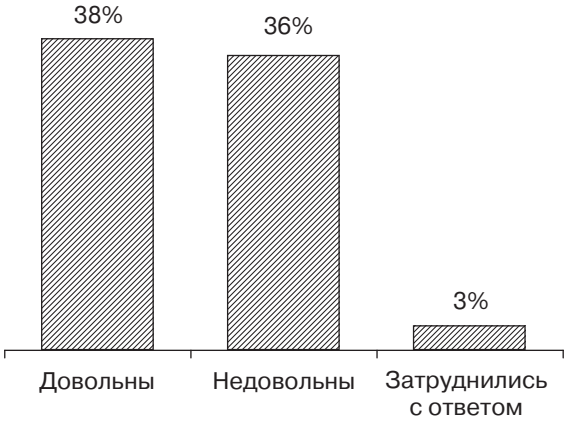

Рис. 77. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Иркутской области

В Иркутской области 30% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 64% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Половина (51%) опрошенных заявили, что проверки деятельности приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Кемеровская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Кемеровской области немного больше общероссийского показателя и составляет 20% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 46%, а неудовлетворительно — 15% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (37%), намного больше тех, кто думают, что ситуация не изменится (23%), и 4% в Кемеровской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

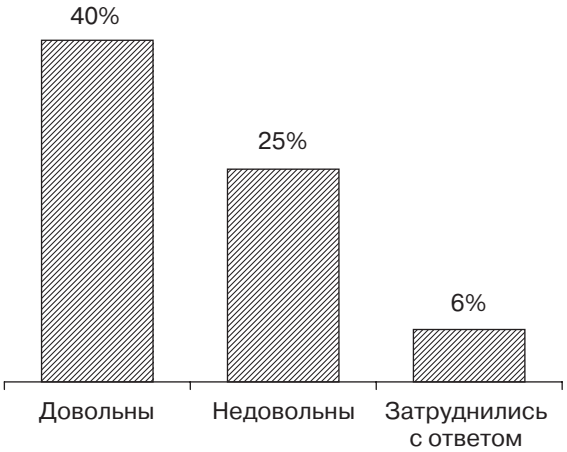

Рис. 78. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Кемеровской области

В Кемеровской области 48% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 70% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Половина опрошенных (52%) заявили, что проверки деятельности хозяйствующих субъектов приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Новосибирская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Новосибирской области меньше общероссийского показателя и составляет всего 12% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 52%, а неудовлетворительно — 22% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (35%), немного больше тех, кто полагает, что ситуация не изменится (30%), и 9% в Новосибирской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

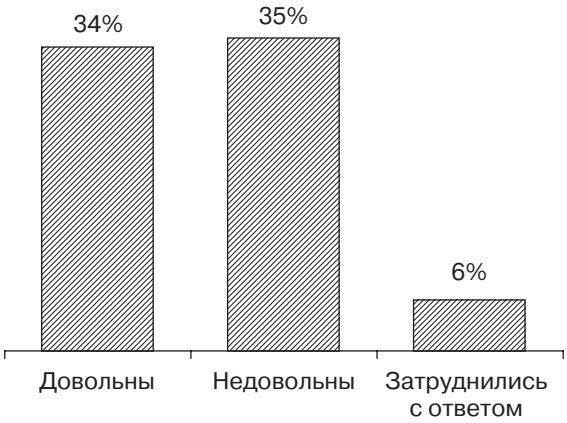

Рис. 79. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Новосибирской области

Только 29% опрошенных жителей области заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 63% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Омская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Омской области несколько больше общероссийского показателя и составляет 20% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удов-

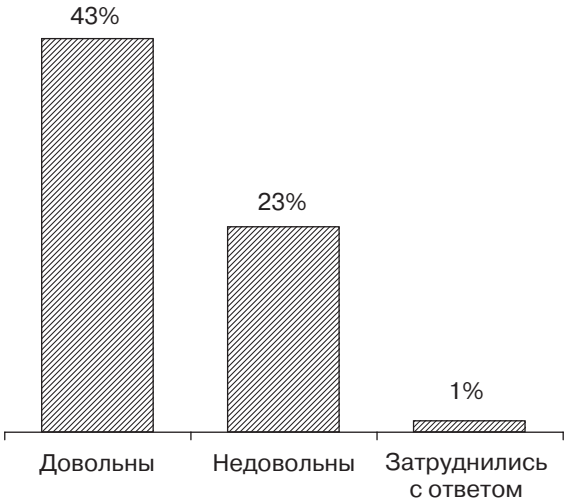

Рис. 80. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Омской области

летворительно оценили 61%, а неудовлетворительно — 10% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (37%), немного больше тех, кто полагает, что ситуация не изменится (34%), и 4% в Омской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Большое количество жителей Омской области отмечали проблему долгого ожидания в очередях (56% опрошенных), а наряду с ней — большое количество жителей региона (13% опрошенных) говорили о проблеме неудобного расположения, 30% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 64% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

В Омской области 53% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 70% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Томская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Томской области несколько больше общероссийского показателя и составляет 20% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 55%, а неудовлетворительно — всего 9% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (50%), намного больше тех, кто полагают, что ситуация не изменится (17%), и только 2% в Томской области отметили, что ситуация может измениться к худшему, что является наименьшим показателем по России.

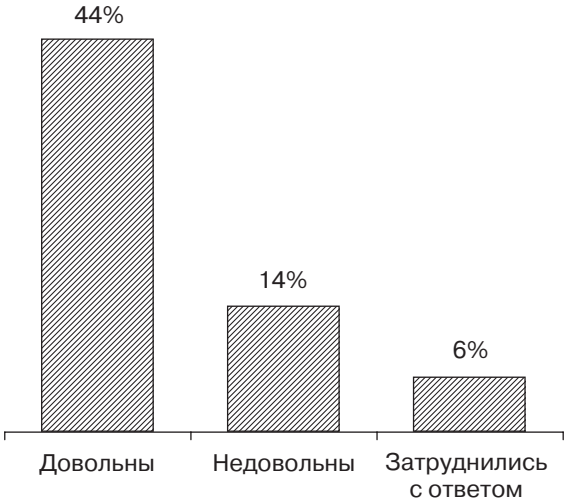

Рис. 81. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Томской области

Характерно, что 37% жителей Томской области отметили, что они не обращаются в органы власти. Кроме того, меньше чем в среднем по России, граждан говорили о том, что при обращении в органы власти они встречаются с проблемой очередей (всего 38% опрошенных), что является одним из самых низких показателем по всей Российской Федерации.

В Томской области 43% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и всего 46% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

В целом в *Сибирском федеральном округе* наиболее высокие оценки качеству предоставления государственных услуг поставили в Алтайском крае (23%), а больше всего неудовлетворительных оценок дали жители Новосибирской области (24%), в этой же области меньше всего оказалось хороших оценок качеству предоставления государственных услуг (12%).

В Томской области больше всего граждан, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (50%) и меньше всего опрошенных ответили, что ситуация не изменится. Больше всего мнений о том, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года не изменится в Красноярском крае (39%).

3.7. Регионы Дальневосточного федерального округа

Приморский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Приморском крае почти равно общероссийскому показателю и составляет 19% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 51%, а неудовлетворительно — 16% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (37%), намного больше тех, кто полагают, что ситуация не изменится (22%), и 9% в Приморском крае отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Описывая проблемы, с которыми сталкиваются жители Приморского края при обращении в органы власти (49% опрошенных), после проблемы ожидания в очередях, была названа проблема долгого ожидания результата (24% опрошенных). Также оказалась значимой проблема невнимательного и безразличного отношения сотрудников (18%).

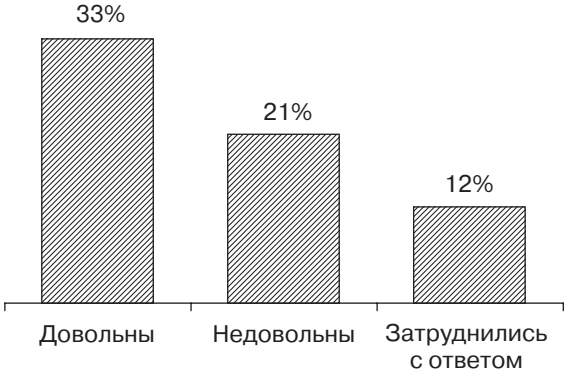

Рис. 82. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Приморского края

Каждый второй опрошенный заявил, что ему приходилось читать или просматривать регламенты, и 67% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Хабаровский край

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Хабаровском крае почти равно общероссийскому показателю и со-

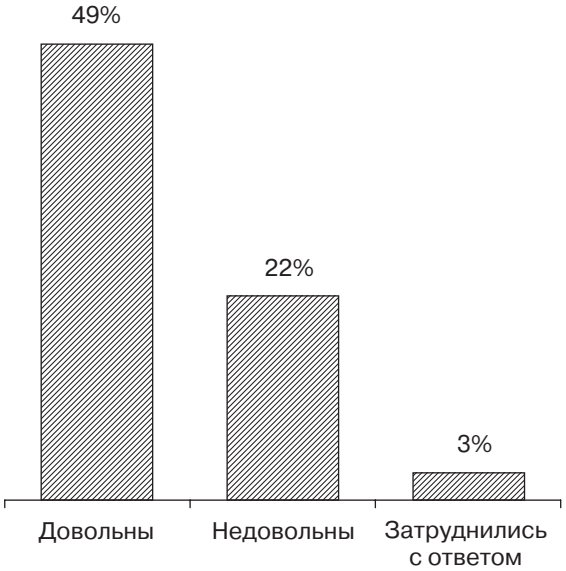

Рис. 83. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Хабаровского края

ставляет 19% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 60%, а неудовлетворительно — 10% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (44%), намного больше тех, кто полагает, что ситуация не изменится (28%), и 6% в Хабаровском крае отметили, что ситуация может измениться к худшему.

В Хабаровском крае 46% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 73% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Больше половины опрошенных (61%) заявили, что проверки хозяйствующих субъектов приводят к улучшению деятельности проверяемых.

Амурская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Амурской области немного меньше общероссийского показателя и составляет 16% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 50%, а неудовлетворительно — 22% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг не изменится (36%), намного больше тех, кто полагают, что ситуация изменится к лучшему (27%), и 6% в Амурской области отметили, что ситуация может измениться к худшему.

Некоторый скептицизм в оценке ситуации в сфере предоставления государственных услуг связан с тем, что 56% опрошенных никогда не подавали жалобу в органы власти по поводу низкого качества предоставления услуг и такого желания у них не возникало. И только 4% опрошенных подавали жалобу и у 35% такое желание возникало.

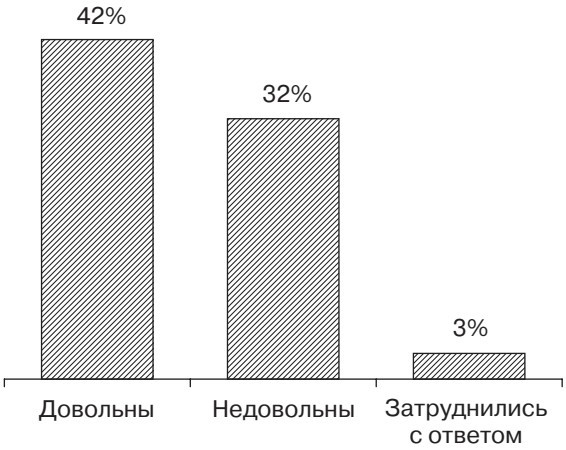

Рис. 84. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Амурской области

В Амурской области 44% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и 70% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

Магаданская область

Количество респондентов, которые поставили отличную и хорошую оценки качеству предоставления государственных услуг, в Магаданской области почти равно общероссийскому показателю и составляет 17% от всех опрошенных в регионе. Качество предоставления государственных услуг удовлетворительно оценили 59%, а неудовлетворительно — 20% опрошенных. Количество респондентов, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг изменится к лучшему (47%), намного больше тех, кто полагает, что ситуация не изменится (19%), и 23% в Магаданской области отметили, что ситуация может измениться к худшему. Это самое большое количество граждан региона, которые дают такие оценки ситуации в сфере предоставления государственных услуг.

Вместе с тем оценивая проблемы, с которыми граждане встречаются при обращении в органы власти, 10% опрошенных заявили, что они в органы власти не обращаются, а 30% опрошенных — что ни с каким проблемами не встречаются.

В рейтинге наиболее злободневных проблем при обращении в органы власти жители Магаданской области на третьем месте отметили проблему грубого и бестактного обращения сотрудников (15%) и невнимательное и безразличное отношение чиновников (14%).

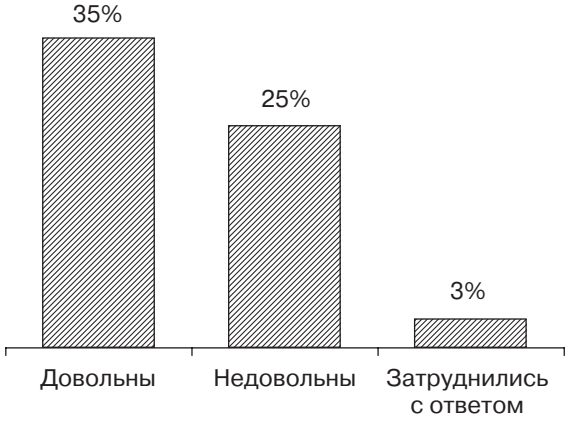

Рис. 85. Удовлетворенность процедурами обращения в органы власти Магаданской области

Неразрешенные проблемы взаимодействия органов власти с населением становятся одной из причин обращения 11% опрошенных граждан Магаданской области с жалобой в вышестоящие органы власти (23%) и в суд (20%).

В Магаданской области 47% опрошенных заявили, что им приходилось читать или просматривать регламенты, и только 55% считают, что регламенты надо размещать в открытом доступе.

В целом в *Дальневосточном федеральном округе* больше всего неудовлетворительных оценок качеству предоставления государственных услуг даны населением Хабаровского края (10%).

В Магаданской области больше всего граждан, которые считают, что ситуация в сфере предоставления государственных услуг в ближайшие 3—4 года изменится к лучшему (47%), что в два раза превышает количество респондентов региона, считающих, что ситуация не изменится. Здесь же самое большое количество граждан региона дают наихудшие оценки ситуации в сфере предоставления государственных услуг (23%).

3.8. Мнения граждан о том, как можно улучшить работу органов власти

Одним из основных направлений реализации административной реформы является стандартизация и регламентация деятельности органов исполнительной власти. Поэтому одним из вопросов анкеты был вопрос о том, считают ли граждане необходимым разрабатывать административные регламенты и размещать их в общем доступе для населения.

Большинство респондентов (71%) ответили, что считают необходимым размещать административные регламенты в общем доступе, 18% затруднились ответить и только 11% не видят в этом необходимости.

Причем граждане, проживающие в разных регионах, относятся к административным регламентам по-разному. Это продемонстрировало проведенное сравнение, которое показало, что в ряде регионов процент ответивших, что регламенты необходимо разрабатывать и размещать в общем доступе оказался выше среднероссийского. Например, в Ульяновской (85%), Московской (84%), Свердловской (82%), Калужской (81%) и Ивановской (81%) областях, Республиках Татарстан (83%) и Хакасия (82%), Москве (82%). И наоборот, в ряде регионов процент отметивших необходимость размещать регламенты в общем доступе значительно ниже общероссийского. Так, он оказался меньше 50% в Краснодарском

крае (41%) и Томской области (46%), а также в Белгородской (54%), Волгоградской (59%) и Магаданской (55%) областях и в Республике Мордовия (57%). Отметим также, что больше всего процент считающих размещать регламенты в общем доступе нет необходимости — это жители, проживающие в городах-миллионниках (около 17%).

Исследование показало, что именно те граждане, которые уже знакомились с регламентами (читали или хотя бы просматривали), считают, что регламенты должны разрабатываться и размещаться в общем доступе. Из тех, кто знакомился с текстами регламентов, оказались 92% таких, которые считают размещение регламентов в общем доступе необходимым.

Однако и среди тех, кто административные регламенты никогда не читал и с ними не знаком, 70% ответили, что разрабатывать и размещать регламенты в общем доступе необходимо, а вот почти 20% среди данной группы затруднились ответить, что вполне естественно, поскольку этот фактор оценивался ими как неизвестный.

Мы проверили также гипотезу о влиянии фактора удовлетворенности качеством и доступностью получения услуг на позицию респондента относительно необходимости размещения административных регламентов в общем доступе и обнаружили, что среди оценивших качество предоставления услуг на «отлично» 76% считают, что необходимо размещение регламентов в общем доступе, и среди оценивших качество предоставления услуг на «неудовлетворительно» также 76% полагают, что необходимо размещение регламентов в общем доступе (по другим параметрам процент приблизительно такой же). Это позволило сделать вывод о том, что на мнение о необходимости размещения регламента в открытом доступе наличие или отсутствие конкретного опыта получения государственной услуги не имеет значения.

Интересны доводы, которые приводят граждане в пользу размещения административных регламентов в общем доступе.

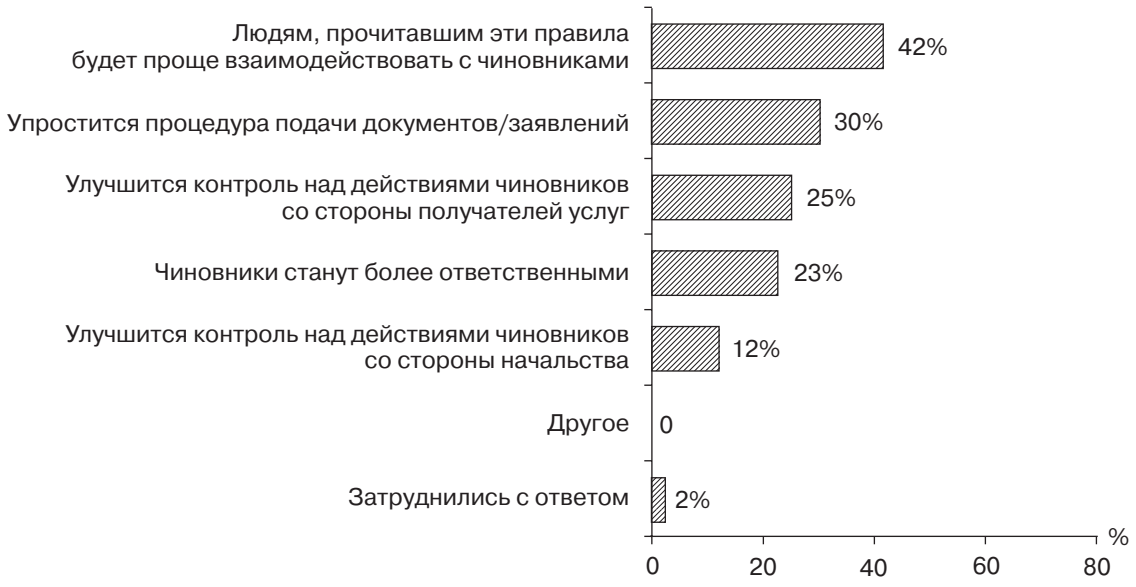

Рис. 86. Основные аргументы для размещения регламентов в широком доступе

В процессе нашего исследования мы изучили, для каких категории граждан, какие из доводов размещения регламентов в общем доступе имеют большее или меньшее значение.

Чаще других назывался фактор возможности простого и доступного общения с чиновниками при обращении в органы власти (42%). Причем к доводу об упрощении взаимодействия с чиновниками после размещения регламентов в общем доступе склоняются жители разных населенных пунктов, получающие в настоящее информацию из разных источников. Например, чаще этот довод приводят те заявители государственных услуг, которые информацию об услугах получают от родственников, друзей и знакомых, а также преимущественно те граждане, которые имеют высшее образование (около 60%).

В регионах России также оказалось отношение к этому доводу размещения регламентов неодинаковым. Так, наиболее значимым данный фактор является для жителей столичных регионов: Санкт-Пе-

тербурга (55%) и Ленинградской области (51%), Москвы (52%) и Московской области (54%), а также Калининградской (55%), Липецкой (54%), Ярославской (52%) и Ульяновской (51%) областей. И наоборот, только 20% заявителей из Томской области привели этот довод для размещения в доступе административных регламентов.

Аргумент об упрощении процедур подачи документов после опубликования административных регламентов чаще приводят жители Республик Татарстан (48%) и Хакасия (42%), Тюменской (45%), Свердловской (45%) и Ивановской (45%) областей. И наоборот, только 10% жителей Томской области и 11% Магаданской связывают упрощение процедур подачи документов с размещением регламентов в общем доступе.

Такой же низкий процент ответов (12% и 11% соответственно) был получен от респондентов Томской и Магаданской областей в пользу довода о роли опубликования регламентов для повышения контроля за деятельность чиновников со стороны получателей услуг. В четыре раза процент ответивших в пользу этого довода оказался выше в Калининградской области (47%). Чаще других респондентов считают, что после размещения административных регламентов в широком доступе улучшится контроль над действиями чиновников со стороны получателей услуг, те репонденты (30%), которые относят себя к обеспеченным (денег вполне хватает на покупку крупной бытовой техники). Напротив, респонденты, которые имеют основное общее образование, в меньшей степени связывают контроль над действиями чиновников с опубликованием административных регламентов в общем доступе (16%). Эта группа заявителей, в целом, ниже всего оценивает все приведенные доводы размещения регламентов в широком доступе.

А вот довод о том, что размещение административных регламентов в свободном доступе повлияет на ответственность чиновников, чаще приводят жители Ульяновской (40%), Калининградской (40%), Свердловской (34%) и Курской (33%) областей и Республики Марий Эл (33%), а также респонденты с высшим и высшим послевузовским образованием (30%). Реже в пользу этого довода высказались жители Магаданской области (9%) и Краснодарского края (4%).

Чаще связывают выгоды от опубликования регламентов в общем доступе с улучшением контроля за действиями чиновников со стороны начальства жители Калиниградской области (31%), а реже всего Удмуртской Республики и Краснодарского края (по 5%).

В процессе опроса было проанализировано, кто из граждан, обращающихся в органы власти, уже читали или хотя бы просматривали административные регламенты в органах власти.

В целом по регионам России тех, кто знаком с административными регламентами, оказалось 37%, а тех, кто ничего о них не знают, — 63%, включая тех, кто затруднились с ответом.

Больше респондентов, знакомых с административными регламентами, оказалось среди тех, кто отметили, что у них хватает денег на покупку одежды и обуви (80%), среди людей с высшим (более 50%) и послевузовским (около 60%) образованием, среди заявителей услуг в возрасте от 25 до 40 лет (до 45%). И наоборот, не приходилось ни читать, ни просматривать регламенты гражданам старших возрастов с основным общим образованием.

Выявились различия в знакомстве с текстами регламентов и по регионам России. Так, больше всего знакомых с текстами регламентов оказалось в Республике Татарстан (59%), Приморском крае (52%), Омской (53%), Оренбургской (51%) и Тамбовской (50%) областях.

Однако в ряде регионов оказался высокий процент жителей, которым никогда не приходилось знакомиться с регламентами: Рязанская (75%), Тюменская (74%), Ульяновская (70%) области.

В процессе исследования потребителям государственных услуг был задан вопрос о том, как связано качество предоставления государственных услуг с численностью чиновников.

Важно подчеркнуть, что заявители, отметившие качество предоставления услуг как отличное, в большей степени склонны считать, что для улучшения работы органов власти количество служащих нужно увеличивать (почти 36%) и только 12% говорят о необходимости сокращения. Наоборот, до 30% респондентов, отметивших неудовлетворительное качество предоставления услуг, считают, что количество служащих в органах власти нужно сокращать.

Разное отношение к увеличению численности чиновников складывается и в регионах. Так, 37% жителей Псковской области указывают на необходимость увеличения численности служащих в органах власти, по 29% — в Амурской и Белгородской областях. А в Республике Чувашия (9%) и Краснодарском крае (10%) — самый низкий процент респондентов, подтвердивших необходимость увеличивать численность чиновников. Иначе считают жители Калининградской и Курской областей, Республики Татар-

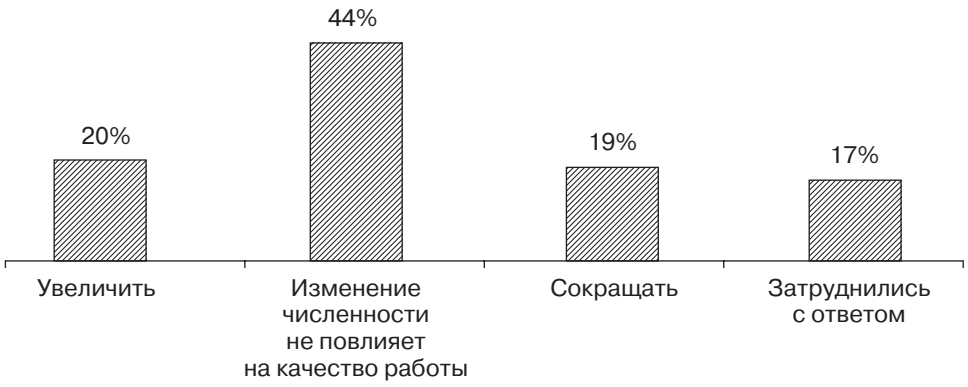

Рис. 87. Взаимосвязь качества предоставления государственных услуг и количества чиновников в органах власти, которые эти услуги предоставляют

стан, где соответственно 30% и по 29% респондентов ответили, что численность чиновников в органах власти необходимо сокращать. А в Томской области на необходимость сокращения чиновников указали 8% респондентов, в Иркутской области и Санкт-Петербурге — только по 11% опрошенных.

В процессе исследования было выяснено мнение россиян об ожидаемых ими изменениях в сфере оказания государственных услуг гражданам через 3—4 года.

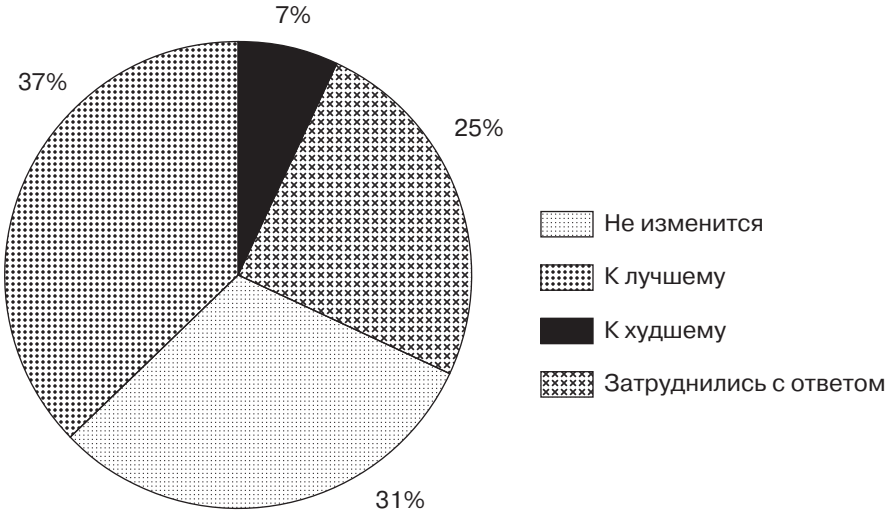

Рис. 88. Оценки населения в сфере предосталвения гсоударственных услуг

В целом, процент ожидающих ухудшения положения в сфере оказания государственных услуг достаточно низкий, но особенно низок он оказался в Томской и Тюменской областях (по 2%), в Московской и Владимирской областях — по 3%.

В то время как в ближайшие 3 — 4 года ожидают изменений к лучшему в сфере предоставления услуг в Белгородской области — 63%, Республике Татарстан — 53%, Томской области — 50%.

3.9. Мнения представителей юридических лиц и предпринимателей о качестве предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций органами власти

В процессе исследования наглядно продемонстрировано, что количество предпринимателей и юридических лиц, которые обращаются в органы власти для получения государственных услуг, в целом по России очень мало — около 8%.

Наибольший процент таких субъектов взаимодействия в Республике Татарстан (15% от лиц этой категории), в Москве (10%), Пермском крае, Калужской и Владимирской областях (по 9%). Во всех остальных регионах процент оказался ничтожным, что не позволяет проводить дифференциацию по разным критериям.

В целом, можно отметить, что респонденты, отвечавшие на вопросы в качестве юридических лиц или предпринимателей по поводу качества проводимых проверок, отмечали следующее:

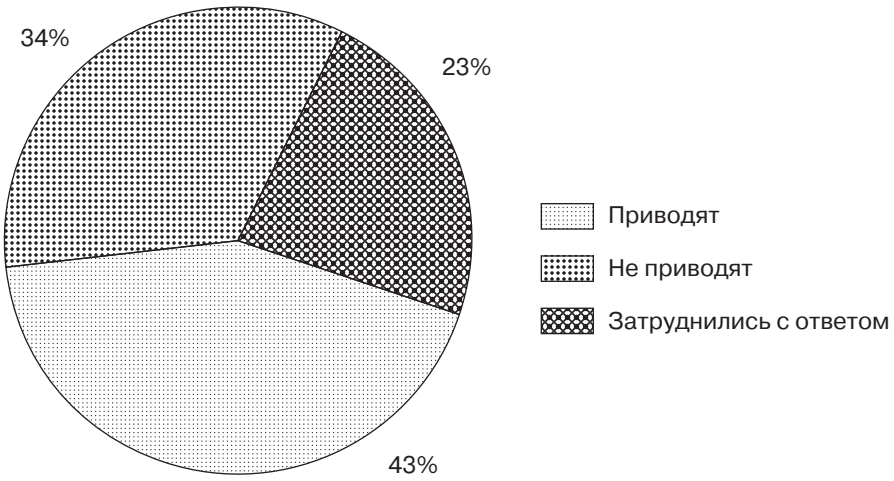

Рис. 89. Значение проводимых органами власти проверок

При выяснении доли оптимизма — пессимизма в отношении изменении ситуации в сфере регулирования деятельности юридических лиц в нашей стране, было выявлено, что:

- считают, что ситуация изменится к лучшему — 38%,
- считают, что ситуация не изменится — 25%,
- выразили сомнение в ухудшении ситуации — 6%,
- не смогли выразить своего отношения — 31%.

Исследование качества и доступности предоставления государственных услуг, проведенное по заказу Минэкономразвития России, ИГМУ ГУ ВШЭ совместно с ФОМом, доказало важность и обязательность проведения мониторинга качества предоставления государственных услуг в Российской Федерации.

Проведенный на основе социологического исследования научный анализ вскрыл многочисленные проблемы, связанные с организацией предоставления государственных услуг в субъектах Российской Федерации, и позволил на основе изученных проблем выявить основные направления по совершенствованию качества предоставления государственных услуг. Эти направления могут усовершенствоваться как в комплексе, так и самостоятельно, что позволит федеральным и региональным органам исполнительной власти рационально распределять ресурсы для организации процесса повышения качества предоставления государственных услуг. Кроме того, выявленная сильная межрегиональная дифференциация по отдельным показателям удовлетворенности качеством предоставления услуг позволит сделать работу органов исполнительной власти более концентрированной на самых сложных и наиболее серьезных для каждого из регионов проблемах.

Основным результатом проведенного социологического исследования стало выявление показателей удовлетворенности населения качеством предоставления органами власти государственных услуг. Прежде всего это:

- удовлетворенность оборудованием мест приема населения для предоставления услуг;
- соблюдение чиновниками правил предоставления услуг при взаимодействии с заявителями;
- возможность получить полную информацию о предоставлении услуги по телефону при обращении в орган власти;

- организация приема документов во время первого обращения в орган власти;
- сокращение очередей при приеме заявителей в органах власти;
- сокращение сроков предоставления результатов государственных услуг.

Между всеми этими показателями и удовлетворенностью обращением в органы власти за получением услуги были выявлены сильные корреляции.

В процессе опроса была выявлена сильная межрегиональная дифференциация по целому ряду показателей и критериям предоставления государственных услуг в субъектах Российской Федерации. На этом основании представляется целесообразным на основе апробированной анкеты качества и доступности предоставления государственных услуг разработать региональные анкеты, включая анкеты с вопросами по качеству и доступности муниципальных услуг и качеству исполнения отдельных государственных полномочий, переданных муниципальным образованиям.

РАЗДЕЛ VIII
Итоги публичного экспертного обсуждения проектов административных регламентов

1. Количественные итоги обсуждения

В рамках проекта «Исследование и анализ внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» с целью повышения качества проектов административных регламентов ИГМУ ГУ ВШЭ проводит публичное экспертное обсуждение проектов административных регламентов, а при их отсутствии проблем исполнения регламентируемых государственных функций.

Всего в процессе 27 обсуждений были рассмотрены 50 проектов административных регламентов и государственных функций. В обсуждении участвовали депутаты Государственной Думы Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, а также представители 89 организаций, среди которых:

компании «1 С», CBOSS, General Electric Health Россия и СНГ, Арт-Консалтинг, Ассоциация организаций негосударственной системы безопасности города Москвы, Ассоциации организаций по клиническим исследованиям, Ассоциация «РАДОР», Ассоциация региональных операторов связи, Ассоциация «Стеллс», БАТ — Россия, БДО Юникон, Бюро экономического анализа, Всемирный фонд дикой природы, ОАО «Газпром-медиа», Гринпис Россия, ГТРК «Культура», ГУ ВШЭ, ООО «Деловая Россия», Евразийский союз семеноводов, Институт экономики города, НП «Кадастровые инженеры», Конфедерация антикваров и арт-дилеров, Лига предпринимателей и руководителей предприятий безопасности, Национальная ассоциация слабоалкогольной продукции, Национальная ассоциация телерадиовещателей, Национальная организация экспертов в области искусства, Национальный сельскохозяйственный союз, Национальный союз организаций и операторов связи, Национальный союз участников алкогольного рынка, Некоммерческое партнерство дистрибьюторов, Некоммерческое партнерство поставщиков программных продуктов, НИИ интеллектуальной собственности, Общественный проект «Обеспечение безопасности дорожного движения», ОПОРА России, юридическая фирма «Пепеляев, Гольцблат и партнеры», Российская ассоциация частных землемеров, Российский зерновой союз, Российский союз пекарей и кондитеров, Российское авторское общество, Российское общество инженеров строителей, ГК «Роснанотех», ГК «Ростехнологии», ООО «Сименс», СТС-Медиа, СТС-Регион, ТНК-ВР, Торгово-промышленная палата РФ, Федеральная нотариальная палата, Федерация автовладельцев России, Центр «Антистихия» МЧС России, Центр исследований федерального и регионального рынка алкоголя и другие экспертные и научные организации и объединения, участники рынка.

Общее число участников обсуждений составило 183.

Основные количественные итоги публичных экспертных обсуждений приведены в табл. 1.

Главным итогом организованных обсуждений в целом является тот факт, что экспертное сообщество, бизнес, общественные организации остро нуждаются в обсуждении практики исполнения государством своих полномочий. На проводимых обсуждениях становится очевиден дефицит взаимодействия государства и общества, а также сомнение в том, что результаты экспертной работы будут востребованы.

Вторым главным выводом является проблемность (для бизнеса и общества) исполнения каждой (!) из обсуждаемых государственных функций и чрезвычайно распространенная государством практика использовать либо процесс регламентации для де-факто ухудшения положения бизнеса и общества, либо формальный подход к процессу регламентации.

Каждое экспертное обсуждение позволило сделать яркие выводы, играющие критически важную роль для понимания проблем исполнения государственной функции. Можно с уверенностью утверждать, что выявление таких «подводных камней» (часто скрывающихся в благообразных, формально

Таблица 1. Количественные итоги публичных экспертных обсуждений проектов административных регламентов (проблем исполнения государственных функций)

Общее число обсужденных проектов регламентов (государственных функций)	**50**	**%**
в том числе		
Официально поступивших на экспертизу из Минэкономразвития	10	20
Полученных из ведомств по неофициальным каналам	10	20
Размещенных на сайте ведомства	14	28
Обсуждение проблем исполнения государственной функции без проекта регламента	16	32
Общее число проведенных обсуждений	**27**	
Среднее количество проектов регламентов (государственных функций) рассмотренных на одном обсуждении	1,9	
Общее число участников обсуждений	**183**	
Среднее число участников на одном обсуждении	7	
Общее число организаций, чьи представители участвовали в обсуждениях	**89**	

удовлетворяющих всем требованиям Порядка разработки административных регламентов, проектах) каким-либо иным способом было бы невозможно. Ниже будут рассмотрены основные наиболее интересные и существенные проблемы, выявленные в рамках экспертных обсуждений. Симптоматично, что спектр проблем чрезвычайно широк и каждое из обсуждений выявляет уникальные сложности. Потом будут приведены выборочно наиболее существенные, симптоматичные и интересные результаты обсуждения отдельных конкретных проектов административных регламентов или проблем исполнения конкретных государственных функций.

2. Общие выводы по результатам обсуждений

1. Проблемы регламентации весьма разнообразны, однако наиболее типичными из них являются *отсутствие четких критериев принятия решений*, оставляющее возможность для злоупотреблений (такой недостаток встретился в 10 проектах регламентов или 30% случаев), *избыточные или нечеткие требования по составу и содержанию документов* (20% случаев) и *завышенность сроков исполнения административных процедур* (17% случаев). Другие распространенные проблемы — это неоптимальность административных процедур, отсутствие описания отдельных административных процедур, недостаточная открытость органа власти при исполнении государственной функции, противоречие теста проекта регламента действующему законодательству. Достаточно симптоматично, что довольно часто орган власти не в состоянии корректно определить категории получателей результатов исполнения государственной функции.

В том случае, когда рассматривались проблемы исполнения государственной функции до разработки регламентов, ожидания участников рынка также были связаны с прекращением практики принятия решений по административному усмотрению (т.е. как раз разработка четких критериев принятия решений), неясность административных процедур, недостаточная прозрачность органа государственной власти.

Соответственно спектр решений, полученных по результатам обсуждений чрезвычайно широк: изменение и уточнение законодательства более высокого уровня; уточнение проекта регламента в соответствии с действующим законодательством; комплексная регламентация полномочий нескольких ведомств и расширение взаимодействия; принципиальное изменение закрепленного порядка исполнения государственной функции; отказ от разработки административного регламента в связи с тотальным непониманием сути закрепленной функции; отказ от исполнения государственной функции в связи с ее избыточностью, неспособностью исполнять функцию ведомством, не имеющим для этого нужных ресурсов; передача функции другому федеральному органу исполнительной власти и др.

2. Формальный статус регламента на уровне приказа ведомства определяет его место в правовом регулировании. При этом часто подготовка качественного проекта регламента (удовлетворяющего всем

требованиям Порядка разработки утверждения административных регламентов) должна сопровождаться разработкой нормативно-правовых актов более высокого уровня (проекта постановления Правительства РФ или проекта федерального закона). Поскольку такая ситуация достаточно распространена (приблизительно 18% случаев), *следует предусмотреть механизм координации разработки и утверждения проектов регламентов и нормативно-правовых актов более высокого уровня*, необходимых для эффективного исполнения регламента. Отсутствие такой координации приводит к тому, что *административный регламент не способствует высокоуровневой оптимизации нормативно-правового регулирования, а лишь фиксирует порядок исполнения функции*.

3. Действующая практика исполнения государственных функций складывалась на протяжении длительного периода времени и характеризуется шлейфом зависимости от предшествующих решений, неформальных практик и т.п. В частности, в некоторых проектах регламентов легко выявить последствия недофинансирования деятельности органов власти в средине 1990-х годов. Далее возможно два варианта действий.

Во-первых, ведомства стремятся зафиксировать существующий порядок исполнения государственной функции, тогда как приблизительно в 12% случаев выявлена необходимость принципиального изменения закрепленного в тексте проекта порядка исполнения государственной функции. Достаточно часто отмечают, что подготовленный текст проекта регламента хуже имеющихся внутренних инструкций. В этом случае из текста проекта совершенно не ясно какие конкретно происходят улучшения в порядке исполнения государственной функции. Значит, *необходим механизм выявления изменения практики исполнения государственной функции после внедрения регламента*. Существующую практику, когда соответствующие сведения формально указываются (и то не всегда) в пояснительной записке нельзя признать удовлетворительной.

Во-вторых, при разработке проектов регламентов ведомства часто стремятся скорректировать порядок исполнения государственной функции на техническом (например, разработка необходимых форм документов) или на процедурном уровне (например, введение системы предварительной записи). К сожалению, все эти попытки наталкиваются на непонимание со стороны Минюста России, и в результате *регламент не выполняет функции оптимизации порядка исполнения государственной функции, а лишь фиксирует действующий порядок*, консервируя сложившуюся систему. Иными словами, *необходим механизм нейтрализации формальной юридической техники содержательными соображениями* о порядке исполнения государственной функции.

4. Обсуждение проектов регламентов и проблем исполнения государственной функции выявило достаточно значимое (около 14%) число случаев, когда повышение эффективности исполнения государственных полномочий требует рассмотрения регламента в связке с регламентацией функций другого ведомства, либо прекрасно выполняемая в соответствии с проектом регламента функция упирается в неэффективное исполнение смежной функции другим ведомством, либо для обеспечения нормального исполнения функции необходимо развитие межведомственного взаимодействия. Таким образом, *необходим механизм межведомственной координации при разработке регламентов. Отсутствие такого механизма приводит в лучшем случае к оптимизации исполнения лишь части государственного полномочия, а частичная оптимизация в большинстве случаев мало значима*.

5. В некотором смысле пересекается с предыдущей проблема определения границ полномочий, порядок исполнения которых фиксируется в конкретном административном регламенте.

Действующий сейчас принцип «одна функция из положения о ведомстве — один административный регламент» многократно подвергался критике. С одной стороны, иногда единый процесс раздроблен между несколькими функциями, а с другой стороны, чрезвычайно часто в формулировке одной функции заключено несколько совершенно различных (как по нормативно-правовому регулированию, та и по выполняемым процедурам) процессов.

Необходим новый принцип формирования предмета регламентации в рамках одного проекта регламента.

6. При обсуждении проектов регламентов выявились следующие *системные требования к проекту регламента со стороны граждан и организаций — получателей результатов исполнения государственных функций*:

● достаточно часто упоминается тот факт, что структура проекта регламента, особенно для сложных, а значит проблемных функций, получается перегруженной фактурой, а формальный стиль сложен для восприятия. Фактически создается *документ не для потребителей результатов исполнения государственных функций, а для юристов* и специалистов;

● целесообразно предусмотреть *порядок корректировки регламентов*. Особенно это актуально в том случае, если проект регламента готовится до начала активного применения государственной функции на практике лишь после закрепления формального полномочия в положении о ведомстве;

● необходима разработка моделей *внутриведомственного контроля*. Например, если контроль за деятельностью подразделения (территориального органа) «замыкается» на руководителя, то такой руководитель будет не заинтересован в доведении реальной ситуации с исполнением государственной функции до вышестоящих руководителей;

● необходима *детализация процедур обжалования* на принципиально более подробном уровне, введение в некоторых случаях процедур апелляций по оспариванию трактовки какого-либо события (не дожидаясь, например, месяца до вынесения потом формального решения);

● внедрение административных регламентов часто *упирается в отсутствие финансовых средств*. Между тем решить проблемы удобства заявителей в услугах, предполагающих большой поток заявителей только за счет оптимизации процедур приема (сегментации заявителей по различным основаниям, введением предварительной записи и т.п.) достаточно сложно и требует финансовых средств. Можно предложить для всех регламентов, предполагающих прием заявителей в территориальных подразделениях, в обязательном порядке рассматривать финансово-экономическое обоснование его внедрения, включая описание текущей ситуации с приемом заявителей.

7. В процессе проведения обсуждений было выявлено два случая *отраслевого лоббизма*, которые скорее можно назвать активным выражением позиции участников рынка и признать достаточно обоснованным, а также два случая *полной индифферентности* участников рынка к обсуждению затрагивающих их деятельность государственных функций (по пока не исполняемым или реально не исполняемым государственным функциям).

В целом же можно констатировать отсутствие каналов для доведения мнения участников рынка для органов государственной власти, отсутствия каналов влияния на принимаемые решения, когда участники рынка раз за разом проигрывают целенаправленным или нечаянным «барьеростроителям» в лице государственных органов.

Резюмируя все вышесказанное можно сделать вывод о том, что разработка административного регламента является хорошим поводом для начала аргументированной дискуссии о конкретной государственной функции. После заявки ведомством тех условий, которые они готовы предоставить получателям результатов исполнения государственной функции и зафиксировали свои административные процедуры, становится возможным обсуждать целесообразность сохранения данной государственной функции, целесообразность исполнения данной функции конкретным ведомством, наличия или отсутствие барьерных норм, проявление на примерах конкретных регламентов общих проблем исполнения аналогичных государственных полномочий в нескольких сферах, проблемы исполнения конкретных государственных функций.

Таким образом, *миссия регламентации* — не в фиксации существующего порядка исполнения государственной функции, не в неполной оптимизации части исполнения государственного процесса, а в том, что *регламент на стадии проекта должен быть поводом для проведения максимально широкой и представительной дискуссии по определенному полномочию конкретного ведомства*.

3. Результаты обсуждения отдельных проектов административных регламентов (проблем исполнения государственных функций)

В данном разделе рассматриваются выборочно наиболее существенные, симптоматичные и интересные результаты обсуждения отдельных конкретных проектов административных регламентов или проблем исполнения конкретных государственных функций.

* * *

МВД. Осуществляет лицензирование негосударственной (частной) детективной и негосударственной (частной) охранной деятельности**.**

Первый пример неявного отраслевого лоббизма. Следует признать, что не лишенного здравого смысла, поскольку в данной отрасли государство в лице МВД является одновременно и регулятором, и участником рынка.

Соответственно, государство — игрок с преференциальными условиями и пытается закрепить свое положение путем вывода деятельности детективов и охранников из общего регулирования в рамках законодательства «О защите прав юридических лиц при проведении проверок». Кроме того, подведомственные МВД структуры и так имеют преференциальное положение по сравнению с частными охранными предприятиями, а действующая система контроля позволяет при выявлении нарушений у одного охранника на одном из объектов частного предприятия приостанавливать деятельность всего предприятия.

Предложения участников состояли в разделении функций государства как регулятора и как участника рынка, посредством, например, передачи функций по лицензированию в Минюст.

Вывод: *конфликт интересов государства-регулятора и государства — участника рынка.*

Решение: *передача функций другому органу власти, исключение недобросовестной конкуренции между частными и государственными структурами.*

* * *

МВД. Прием квалификационных экзаменов на получение права на управление автомототранспортными средствами.

Основная проблема исполнения данной государственной функции состоит в том, что действующая система приема экзаменов, во-первых, коррупционна, а во-вторых, не обеспечивает надлежащего результата, т.е. подтверждения навыков и умений лица, получающего автомобильные права на должном уровне.

В рамках административного регламента может быть решена только частная проблема снижения коррупционной составляющей. Для этого необходимо исключить рычаги давления ГИБДД на автошколы (проверка материально-технической базы); снять ограничения на допуск медицинских учреждений к выдаче справок, принимаемых в данном подразделении, поскольку действующая система все равно не работает; интегрировать распределенную по регионам базу данных фактов лишения прав, что позволит сократить перечень представляемых документов и упростить процедуру получения прав лицами, прописанными в другом регионе; предусмотреть процедуру апелляции по результатам прохождения тех или иных испытаний и реализовать ряд других мер.

Однако в рамках регламента проблема коррупции и повышения качества подготовки водителей решена быть не может, потому что система коррумпирована не на низовом уровне, а на уровне руководителей подразделений, при этом возможности по пресечению недобросовестных действий экзаменатора объективно ограничены.

В связи с этим необходимо кардинально изменить систему выдачи водительских удостоверений. Основой предлагаемых изменений должна стать система фиксации ответственности за факт подтверждения квалификации, достаточно для выдачи прав. Один из вариантов построения такой системы — создание стандартов деятельности автошкол и возложение на них ответственности за поведение водителя после получения прав. Другой вариант — переход к «канадской системе», когда лицо, подтверждающее квалификацию, несет ответственность за поведение водителя в течение определенного периода времени (в этом случае удостоверение может выдавать и страховая компания). В любом случае указанные варианты нуждаются в дальнейшей детализации обсуждении, что, к сожалению, выходит за рамки данного текста.

Вывод: *в рамках административного регламента возможно только частичное решение проблем исполнения государственной функции.*

Решение: *инициировать дискуссию о принципиальных вариантах изменения системы подтверждения квалификации кандидатов в водители, а в рамках регламентации внести изменения, минимизирующие возможности использования коррупционных схем.*

* * *

Минприроды. Надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий в области водных отношений, государственной экологической экспертизы, объектов животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среды их обитания с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений.

Еще один пример «превентивной» регламентации «с чистого листа» порядка исполнения государственной функции до начала ее исполнения на практике. Анализ объекта контрольно-надзорных функ-

ций позволяет сделать вывод о том, что число актов субъектов по данному вопросу будет скорее всего невелико (несколько десятков), а полномочия Минприроды при исполнении данной государственной функции тождественны полномочиям и действиям Минюста России. Иными словами, и Минприроды, и Минюст осуществляют проверку соответствия одних и тех же актов субъектов РФ на соответствие одним и тем же нормам федерального законодательства. Выявить различие в компетенции до того, как возникнет практика исполнения функции, однако с большой степенью вероятности можно предположить, что имеет место явное дублирование функций.

Вывод: *с большой степенью вероятности дублирование функций с Минюстом по небольшому числу объектов надзора. Хотя практика исполнения данной государственной функции пока отсутствует.*

Решение: *отложить разработку этого административного регламента. Для того чтобы оценить практику исполнения данной государственной функции логично интегрировать данный проект в регламент Минприроды России по реализации других контрольно-надзорных функций по исполнению субъектами РФ переданных полномочий в указанной сфере, осуществляя мониторинг исполнения именно данных полномочий. В случае, если по прошествии года выяснится, что поток обращений крайне незначителен, а компетенции Минприроды полностью дублируют компетенции Минюста, целесообразно предусмотреть внесение изменений в законодательство Российской Федерации, исключающих указанную функцию Минприроды, как дублирующуюся или не исполняемую.*

* * *

Минрегион. Организация и проведение государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации.

На примере данной государственной функции можно проиллюстрировать наличие барьерных норм более высокого уровня, которые не могут быть «разрушены» на уровне административного регламента (и не должны рушиться на данном уровне).

Проблема здесь не в порядке проведения государственной экспертизы проектной документации, а в модели организации экспертизы проектной документации в стране. Первая проблема связана с одним положением одного нормативно-правового акта. Ст. 49 Градостроительного кодекса РФ предусмотрена государственная экспертиза проектной документации, ст. 50 — независимая экспертиза проектной документации, однако в ст. 51 в числе представляемых документов для получения разрешения на строительство указано заключение исключительно государственной экспертизы. Таким образом, на уровне Градостроительного кодекса неоправданно закреплено де-факто монопольное положение государственной экспертизы проектной документации, а не государственная экспертиза просто «забыта».

Следующая принципиальная проблема состоит уже не в положениях отдельных нормативно-правовых актов, а во всей системе регламентации строительной деятельности. Ввиду наличия большого количества согласований со сложной процедурой получения, процесс проектирования, экспертизы документации и строительства здания на практике, как правило, идут параллельно. В результате экспертиза (в силу действия системы) просто не может выполнять свои функции и экспертное заключение не используется для корректировки документации. Иными словами, цель экспертизы не достигается. Хотя в целом ее необходимость не отрицается.

Относительно принципиальных моментов в предложенном порядке регламентации непосредственно проведения государственной экспертизы следует отметить ожидаемое отсутствие критериев принятия решений, т.е. тех норм и правил, на соответствие которым проверяется документация (эта сложность обусловлена «пробуксовкой» реформы технического регулирования, предусматривающей замену СНиПов на технические регламенты), а также наличие весьма спорной нормы о возможности одностороннего расторжения договора Главгосэкспертизой.

Вывод: *основная проблема проведения экспертизы проектной документации в целом — искусственно созданный монополизм на уровне Градостроительного кодекса и сама система регулирования строительной деятельности, не позволяющая достигать целей экспертизы. Основная проблема проведения государственной экспертизы — отсутствие критериев принятия решений и превышение полномочий.*

Решение: *инициировать изменение модели организации экспертизы проектной документации в стране, дополнить текст проекта регламента (или его приложения) хотя бы перечнем норм и правил (в идеале — ими самими), которыми Главгосэкспертиза руководствуется при принятии решений, а также исключить положение о возможности одностороннего отказа в исполнении государственной функции по инициативе органа, ее исполняющего.*

* * *

Минсельхоз и Россельхознадзор. Ведет реестры и регистры в области ветеринарии, племенного животноводства, семеноводства и плодородия почв (Минсельхоз), осуществляет надзор за юридическими и физическими лицами, проводящими работы в установленной сфере деятельности (Россельхознадзор).

На примере двух заявленных регламентов можно обсудить сразу несколько проблем в сфере регламентации.

Прежде всего, это яркая демонстрация пагубности практики подготовки проектов регламентов по принципу «одна функция из положения о ведомстве — один административный регламент». В случае с Минсельхозом, например, все «реестры и регистры» в совершенно разных областях «сгребли в одну кучу», заключив в одной формулировке исполнение четырех, совершенно разных, практически не пересекающихся между собой, имеющих различные правовые основания и порядок исполнения государственных функций.

Каждая из четырех функций, а значит и четыре соответствующих проекта регламента Минсельхоза, имеют свою специфику.

Например, первая функция, регламентация государственной функции Минсельхоза по ведению реестра в области ветеринарии не имеет смысла, поскольку полномочия Минсельхоза в данном случае сводятся к формальной корректировке записей в реестре. Тогда как реальные государственные решения — решения о регистрации лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок для животных и т.п., — служащие основанием для внесения или изменения записей в реестре, принимаются Россельхознадзором. Минсельхоз фактически выступает как оператор базы данных. Хотя права у получателей результатов исполнения государственной функции по регистрации соответствующих объектов возникают не с момента содержательной регистрации Россельхознадзором, а с момента выполнения Минсельхозом технической процедуры по внесению записи о регистрации. Необходима разработка комплексного административного регламента исполнения Минсельхозом и Россельхознадзором государственной функции по регистрации соответствующих объектов и ведению реестра, при этом права у получателей результатов государственной функции должны возникать с момента регистрации.

Вторая функция — по ведению реестров и регистров в области племенного животноводства должна быть, исходя из действующего законодательства, заменена разработкой административного регламента исполнения функции Минсельхоза по ведению государственной книги племенных животных и государственного племенного регистра. Чтобы избежать транспортировки всех племенных животных для внесения в регистр в Москву, данная функция должна исполнятся и в регионах России, а значит также скорее всего, как минимум, совместно с Россельхознадзором.

Третья функция — по ведению реестров и регистров в области семеноводства не имеет предмета ведения, поскольку действующее законодательство Российской Федерации о семеноводстве и селекции не предполагает ведения каких-либо отдельных реестров и регистров. Гражданский кодекс РФ упоминает только Государственный регистр охраняемых селекционных достижений, фактически являющийся единым регистром для семеноводства и племенного животноводства. Порядок ведения Государственного регистра, в свою очередь, должен определяться постановлением Правительства РФ, а поскольку соответствующее постановление отсутствует, разработку регламента целесообразно отложить.

Серьезные проблемы есть и с исполнением четвертой функции — по ведению реестров и регистров в области плодородия почв. В настоящее время ведение учета почв осуществляется в рамках обследования земель подведомственными организациями (агрохимическими центрами и станциями). Проведение обследования предполагает предоставление указанным организациям доступа к объектам, находящимся в частной собственности хозяйствующих субъектов, масштабное взаимодействие сельскохозяйственных производителей с лицами, проводящими такое обязательное обследование, возложение многочисленных и весьма обременительных обязанностей по предоставлению информации, дополнительных затрат, иных обременений. В связи с изложенным представляется целесообразным предложить Министерству сельского хозяйства РФ осуществить разработку и представление в Правительство РФ проекта Положения о проведении почвенного, агрохимического, фитосанитарного и эколого-токсикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения.

Действующий проект регламента Россельхознадзора по осуществлению надзора за юридическими и физическими лицами, проводящими работы в установленной сфере деятельности, смело можно назвать «худшей практикой регламентации». Полное наименование функции «Осуществление надзора за юридическими и физическими лицами, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных мероприятий

и объектов, выдачу заключений, а также иные работы в установленной сфере деятельности». Для некоторых случаев (например, ветеринарный надзор, безопасное обращение с пестицидами) Россельхознадзор в соответствии с проектом регламента остается в рамках законодательства, ограничиваясь контролем за лицами, проводящими обследования, экспертизы и иные аналогичные работы, т.е. находящимися в сфере полномочий Россельхознадзора. Однако для других случаев (например, для сортового и семенного контроля, для сферы карантина и защиты растений) в регламенте творчески переосмысливается понятие «иные работы в установленной сфере деятельности» и функции Россельхознадзора де-факто распространяются вообще на все хозяйствующие субъекты, так или иначе работающие в данной сфере, а не только проводящие экспертизы, обследования и т.п. Иными словами, имеет место попытка в рамках регламента на уровне процедур установить противозаконные нормы, очевидно, барьерного характера.

Вывод: *полный провал принципа регламентации по правилу «одна функция — один проект регламента» для проекта регламента Минсельхоза и пример «худшей практики» регламентации посредством противозаконного расширения собственной компетенции и создания административных барьеров на операциональном уровне для проекта регламента Россельхознадзора.*

Решение: *предусмотреть разработку на функцию Минсельхоза четырех независимых регламентов, первый из которых («ветеринария») разработать совместно с Россельхознадзором, по второму («племенное животноводство») — изменить содержание, объект регламентации, в третьем случае («семеноводство») разработать вместо регламента проект постановления Правительства РФ, в четвертом случае («плодородие почв») — также требуется разработка постановления Правительства РФ, чтобы упорядочить не имеющую правового основания текущую практику давления подведомственных организаций на сельскохозяйственный бизнес.*

Что касается проекта регламента Россельхознадзора, то целесообразно использовать его в качестве пособия для антикоррупционной экспертизы, а при доработке принципиальным образом ограничить полномочия Россельхознадзора, установить критерии принятия решений, а главное, привести в соответствие с законодательством.

* * *

Минюст. Открывает и упраздняет государственные нотариальные конторы в субъектах Российской Федерации.

Основная проблема, связанная с исполнением данной государственной функции состоит в том, что целесообразность ее исполнения вообще не очевидна.

В настоящий момент частных практикующих нотариусов в Российской Федерации более 7,5 тысяч, а государственных нотариусов — лишь около 150, при этом в 64 субъектах РФ, в которых проживает около 85% населения страны, практикой занимаются только частные нотариусы, а приблизительно 80% государственных нотариусов работают на территории Башкирии. Иными словами, частные нотариусы вполне справляются с исполнением нотариальных действий. Кроме того, государственный нотариус, получая фиксированную заработную плату, в отличие от частных нотариусов, не мотивирован вести активную практику, руководствуясь принципом «чем меньше клиентов, тем лучше». И что гораздо существеннее, если частные нотариусы за ошибки в своих действиях отвечают всем своим имуществом и страхуют свою ответственность, то получить возмещение ущерба от ошибок с государственного нотариуса можно за счет бюджета, и сделать это практически невозможно. Конечно, существует проблема малонаселенных территорий, однако, во-первых, государственные нотариусы не обязательно работают на малонаселенных территориях, а во-вторых, решение проблемы обеспечения нотариальных услуг на малонаселенных территориях может быть решена путем субсидий совместно с Федеральной нотариальной палатой.

В связи с чем практика открытия государственных нотариальных контор представляется неоправданной.

Вывод: *функция, исполнение которой нецелесообразно.*

Решение: *исключить функцию из положения Минюста и отказаться от практики открытия государственных нотариальных контор.*

* * *

Минюст. Регистрация эмблем некоммерческих организаций.

Данная функция, введенная в соответствии с последними новациями в законодательстве о некоммерческих организациях, еще не получила широкого распространения и проведение данного обсуж-

дения не вызвало большого интереса у представителей некоммерческих организаций. Однако данная функция может рассматриваться как дополнительный контрольный инструмент за деятельностью некоммерческих организаций и для обеспечения корректности его применения необходимо на законодательном уровне решить ряд принципиальных вопросов.

Прежде всего, необходимо принять решение о целесообразности сохранения данной функции: регистрации эмблем и символики как для заявителя, так и для других граждан и организаций и каким образом соотносится регистрация эмблем и символики некоммерческих организаций с регистрацией товарных знаков, торговых марок и других средств индивидуализации, предусмотренной Гражданским кодексом.

В случае принятия решения о сохранении государственной функции необходимо законодательно однозначно определить характер регистрации (добровольная или обязательная), установить исчерпывающий перечень сведений, подлежащих проверке и законодательно решить ряд других существенных вопросов.

Вывод: *необходимо рассмотреть целесообразность сохранения данной государственной функции, ее соотношение с законодательством в рамках положений об интеллектуальной собственности и принять принципиальное решение о добровольной или обязательной регистрации.*

Решение: *отложить разработку административного регламента до законодательного закрепления ответов на поставленные вопросы.*

* * *

Росавтодор. Принимает решения об изъятии, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации земельных участков, необходимых для формирования полос отвода для строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования федерального значения, а также расположенных на них иных объектов недвижимого имущества.

Данная функция имеет «джентльменский набор» ожидаемых проблем — определение цены выкупа, срок между принятием решения и выделением средств, критерии выбора способа изъятия земельных участков, определение субъекта, уполномоченного принимать соответствующие решения и многое другое.

Целями регламентации должны стать, с одной стороны, снижение рисков имущественных потерь граждан и организаций, чьи земли подлежат изъятию, а с другой стороны, снижение расходов бюджета и рисков вымогательства со стороны граждан и организаций, чьи земли находятся на территории проектируемого строительства автомобильных дорог. Чрезвычайно важно подчеркнуть, что в рамках исполнения данной функции должен быть обеспечен баланс между ее двумя основными целями.

Однако целесообразно рассмотреть данную проблему с более общей точки зрения. Исполнение указанной государственной функции является частным случаем реализации государственных полномочий по изъятию имущества, находящегося в частной собственности граждан и организаций и проявляющегося также, например, в случае со строительством олимпийских объектов в г. Сочи. Ввиду массовости реализации данных полномочий, серьезности проблемы для конкретных граждан, чье имущество изымается, целесообразно комплексное решение поставленной проблемы посредством разработки нормативно-правового акта на уровне федерального закона, определяющего принципы исполнения соответствующего полномочия, и ряда постановлений Правительства РФ, определяющих порядок действий органов исполнительной власти в частных случаях исполнения данного полномочия.

Выводы: *регламент как частный случай глобальной проблемы.*

Решение: *для легитимизации принимаемых по своей природе конфликтных решений необходимо искать глобальное решение поставленных проблем, вырабатывать общие принципы и правила исполнения группы аналогичных государственных полномочий и их фиксации на максимально высоком уровне (Федерального закона).*

* * *

Росгидромет. Проекты регламентов: осуществляет информирование пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей); осуществляет обеспечение выпуска экстренной информации об опасных природных явлениях, о фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей природной среды, которые могут угрожать жизни и здоровью населения и наносить ущерб окружающей среде.

Оба проекта регламента имеют одни и те же недостатки, «корни» которых уходят в 1990-е годы, когда бюджетное финансирование Росгидромета было сокращено и на уровне Правительства РФ была закреплена тенденция, позволяющая Росгидромету сокращать перечень информации, предоставляемой бесплатно и ухудшать ее характеристики (например, частоту предоставления). Формально оба проекта соответствуют действующему отраслевому законодательству, однако оно долгое время формировалось Росгидрометом так, как это выгодно Росгидромету, а не потребителям информации.

В частности, в проектах регламентов:

● используются недостаточно корректные определения, неудобные для потребителей (например, определение опасных погодных явлений, данные исходя не из российских реалий, а возможности западной техники), отсутствует перечень резких изменений погоды;

● минимизирован перечень предоставляемой потребителям информации (например, используется действующий узкий перечень информации общего назначения, предоставляемой в отличие от информации специального назначения, бесплатно);

● минимизирована частота предоставления информации (нет оповещений об изменении ситуации) и ее периодичность;

● страдают требования к качеству предоставляемой информации (например, к заблаговременности прогноза);

● предусматриваются неоптимальные административные процедуры (например, буквальное прочтение проектов позволяет обоснованно предположить, что экстренная информация проходит три стадии утверждения перед тем, как будет направлена получателям);

● не предусматривается обеспечение технологической совместимости систем передачи информации Росгидрометом и систем получения информации постоянными потребителями (или хотя бы информирования о смене технологий Росгидромета).

Вывод: *проекты регламентов, как наследие «тяжелых 1990-х», поддержанные законодательством, выгодны только Росгидромету, но не потребителям информации.*

Решение: *разработать совместно с проектами регламентов проекты нормативно-правовых актов более высокого уровня, например, изменений в ФЗ «О гидрометеорологической службе» или постановления Правительства РФ (об изменении перечня информации общего и специального назначения, расширении перечня опасных явлений и др.), а также скорректировать проект регламента, улучшив положение потребителей (например, расширив перечень параметров предоставляемой информации, закрепив требования к заблаговременности прогноза и др.).*

* * *

Росздравнадзор. Осуществляет лицензирование технического обслуживания медицинской техники.

Более десятка компаний-лицензиатов отказались принимать участие в обсуждении на основании тезиса «мы купили у посредников лицензию, теперь 5 лет нас это не касается».

Очевидно, что техническое обслуживание медицинской техники является деятельностью, связанной с риском нанесения ущерба жизни и здоровью граждан, а значит необходимость контроля в той или иной форме за организациями, осуществляющими такую деятельность, необходима. Однако в настоящее время лицензирование не решает главную проблему рынка — наличие на нем фирм, не обладающих достаточной квалификацией для качественного выполнения деятельности по техническому обслуживанию медицинской техники. Это связано, во-первых, с возможностью получения лицензии через посредников без реальной проверки соблюдения соискателем лицензии, лицензионных требований, а во-вторых, с отсутствием какого-либо контроля за деятельностью лицензиата после получения лицензии. В результате, случаи некачественного обслуживания и ремонта медицинской техники встречаются достаточно часто.

Сама по себе разработка текста административного регламента проблемы не решит, поскольку лицензия может быть легко куплена, а даже искоренение «посредников-консультантов» не приведет к повышению качества обслуживания медицинской техники, поскольку Росздравнадзор не имеет ресурсов для лицензионного контроля.

Поскольку в настоящий момент система не работает, создание соответствующих условий потребует существенного увеличения числа государственных служащих и бюджетных расходов. Одним из вариантов решения проблемы является создание саморегулируемой организации участников рынка (сами участники оценивают рынок как высококонкурентный, а число активных участников — прибли-

зительно 400) и делегирование ей функций по установлению требований к участникам рынка, контролю и надзору за их соблюдением.

Вывод: *реально не исполняемая функция, в силу простоты получения лицензии через посредников и отсутствия у Росздравнадзора возможностей по контролю за соблюдением лицензионных требований.*

Решение: *рассмотреть вопрос об инициировании создания саморегулируемой организации участников рынка и делегирования ей функций по установлению требований к участникам рынка, контролю и надзору за их соблюдением.*

* * *

Рослесхоз. Осуществляет отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защищенных участков и установление их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ.

В целом достаточно качественный проект регламента.

Однако специфика исполнения регламентируемой функции связана с тем, что, с одной стороны, Рослесхоз в проекте регламента фактически необоснованно сократил количество категорий получателей результатов исполнения данной государственной функции, исключив из них самые массовые категории — организации, фактически в современных условиях осуществляющих выявление участков различных типов. С другой стороны, действующее законодательство (Лесной кодекс РФ) возлагает на Рослесхоз обязанности обслужить поток заявителей по выделению особо защитных лесных участков, многократно превышающих возможности аппарата. Более того, логика процессов (частое выделение небольших по размеру участков, которое должно проходить достаточно оперативно) свидетельствует о том, что данная часть функции должна выполняться на уровне субъектов РФ.

Вывод: *необоснованное сокращение в регламенте количества категорий получателей результатов исполнения функции с перегрузкой Рослесхоза предусмотренными в законодательстве категориями получателей, обслуживание которых более эффективно на региональном уровне.*

Решение: *устранить перекос, изменив проект регламента и предложив изменения в законодательство.*

* * *

Роснедвижимость. Осуществляет ведение государственного кадастра объектов недвижимости.

Данный проект регламента может рассматриваться как иллюстрация сразу нескольких типичных проблем исполнения государственных функций, наиболее существенными из которых являются следующие:

● перегрузка текста проекта регламента и недостаточно полное раскрытие ряда вопросов — из-за необходимости соблюдения принципа «одна функция из положения — один регламент», в силу нечеткости формулировок функции в тексте оказалось фактически три проекта регламента;

● необходимость разработки финансово-экономического обоснования внедрения проекта регламента и ведомственной целевой программы для внедрения регламента. Основной проблемой в настоящий момент является проблема обслуживания заявителей, длительные очереди, неудобные места приема, отсутствие предварительной записи на прием (отмененной по указанию Генпрокуратуры) и т.п. Принятие регламента без выделения средств на установку системы электронных очередей, расширения помещений и увеличения числа окон приема (что требует финансирования) не приведет к улучшению положения заявителей. Тем более что активное участие Роснедвижимости в проектах по административной реформе позволила наработать опыт технического переоснащения мест приема граждан;

● неоптимальность организации приема, когда гражданин с одной стандартной заявкой и профессиональный кадастровый инженер с большим количеством нестандартных заявок обслуживаются в порядке общей очереди в одном окне;

● использование времени рассмотрения заявки как единственного действенного инструмента контроля за государственными служащими приводит к падению удобства взаимодействия с Роснедвижимостью до минимума, когда заявка может быть возвращена через 30 дней после подачи по причине некомплектности;

● коррупция и некомпетентность государственных служащих, осуществляющих кадастровый учет, которые также не могут быть преодолены при принятии регламента. Необходимо усиление контроля за действиями и решениями сотрудников территориальных отделов и Управлений Роснедвижимости по субъектам РФ со стороны центрального аппарата Роснедвижимости, развитие процедур обжалования, а также ужесточение дисциплинарной ответственности.

Вывод: *на примере данного проекта регламента хорошо видно, что сама по себе регламентация не является средством решения всех проблем, а должна сопровождаться разработкой финансово-экономического обоснования по его внедрению, комплексом мероприятий по переобучению сотрудников, развитием процедур обжалования и новых процедур внутриведомственного контроля.*

Решение: *корректировка проекта и разработка ведомственной целевой программы по внедрению административного регламента по ведению кадастра объектов недвижимости.*

* * *

Росохранкультура. Государственный контроль за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами.

Данный регламент является примером «превентивного» определения «с чистого листа» порядка исполнения государственной функции, т.е. до начала ее исполнения на практике. Первая аккредитация организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, введенная ч. IV Гражданского кодекса РФ, состоялась в августе 2008 г. Аккредитация осуществляется «на конкурсной основе» — на каждую из шести предусмотренных позиций аккредитованных организаций в той или иной сфере может претендовать несколько организаций, а аккредитацию получит только одна из них сроком на 5 лет.

Соответственно, с одной стороны, практика исполнения государственной функции отсутствует, что затрудняет подготовку текста проекта регламента, а с другой стороны, поскольку весьма вероятна конкуренция за право получения аккредитации, существует определенный риск использования контрольно-надзорного механизма для давления на аккредитованную организацию либо для досрочного лишения ее аккредитации.

В связи с этим при подготовке данного проекта регламента необходимо, несмотря на все сложности, решить несколько принципиальных моментов исполнения данной государственной функции, не нашедших пока в нем отражения: определить исчерпывающий перечень полномочий, критерии принятия решений, требования к предоставляемым документам, расширить перечень административных процедур.

В целом же данная функция является дополняющей по отношению к государственной функции по проведению аккредитации и оба проекта должны рассматриваться в комплексе, поскольку, например, объектом контроля и надзора должно стать соблюдение условий, существенных для аккредитации организации.

Вывод: *пример определения порядка исполнения государственной функции до ее исполнения — шанс (при доработке) на проектирование удачных процедур.*

Решение: *доработать проект административного регламента.*

* * *

Роспатент. Регистрирует сделки, предусматривающие использование единой технологии за пределами Российской Федерации.

Данная функция была возложена на Роспатент вступлением в силу 1.01.2008 г. ч. IV Гражданского кодекса РФ. Несмотря на то, что эта норма действует уже 10 месяцев, Роспатентом не предложен порядок исполнения данной государственной функции, что ставит под угрозу все сделки, заключенные в указанный период. Первый вывод обсуждения состоит в том, что необходимо, как минимум, вывести эти сделки из-под возможных санкций, объявив их легитимными.

Однако главная проблема исполнения данной государственной функции состоит в том, что необходимость ее исполнения вообще, равно как и ее исполнения Роспатентом, не очевидна в силу следующих обстоятельств:

● защита государственных интересов, послужившая формальным основанием для возникновения данной функции, уже осуществляется в рамках разработанного и активно действующего законодательства об экспортном контроле (осуществляется ФСВТС) и военно-техническом сотрудничестве и регламентируется законодательством об экспорте технологий специального, двойного и военного назначения. Иными словами, данная функция — дублирование действующего контроля за указанными технологиями и расширение сферы применения контроля;

● Роспатент не имеет механизма контроля за исполнением данной государственной функции (т.е. не может отследить сделки, не заявленные в Службу), равно как непонятны санкции, которые могут быть применены к нарушителям и механизм их исполнения;

● в результате единственно возможный порядок исполнения данной функции — уведомительный, необходимо применять ко всем совершаемым сделкам, так или иначе связанными с экспортом технологий, технологической продукции и т.п. (что затруднит технологический обмен). Возникающие дополнительные административные барьеры на пути трансфера технологий представляются слишком высокой платой за фактически учетный характер исполнения функции, даже если она будет исполняться;

● в заключение отметим отсутствие в законодательстве определения «сделки, предусматривающие использование единой технологии».

Вывод: *отмена полномочия посредством внесения изменений в ч. IV Гражданского кодекса РФ.*

* * *

Роспечать. Оказание на конкурсной основе государственной поддержки и(или) распространения и тиражирования социально значимой продукции средств массовой информации, создания и поддержания в сети Интернет сайтов, имеющих социальное или образовательное значение.

Среди всех обсуждаемых проектов регламентов этот является, пожалуй, наиболее качественным, а сама функция, хоть и связанная с распределением бюджетных средств, наименее проблемной.

Проблемы данной функции оказались не на стороне органа, ее исполняющего (т.е. Роспечати), а в специфике рыночных отношений в сфере телевидения. Дело в том, что производимая достойными исполнителями качественная социально значимая продукция не попадает в эфирные сетки вещания телевизионных каналов либо попадает, но, например, в 4 часа утра. Таким образом, расходование бюджетных средств, эффективное с точки зрения непосредственного результата, оказывается неэффективным с точки зрения конечного эффекта.

Следует отметить, что какие-либо механизмы воздействия на телевизионные каналы есть у Россвязькомнадзора при одобрении концепции вещания, однако «настройка» и активное использование данных механизмов может создать риск фактического возникновения цензуры. Ситуация также усугубляется сложностями межведомственного взаимодействия.

Вывод: *эффективное с точки зрения непосредственного результата расходование бюджетных средств в рамках непроблемной функции оказывается неэффективным с точки зрения конечного эффекта.*

Решение: *расширение межведомственного взаимодействия и активная политика государства как собственника ТВ-каналов.*

* * *

Россвязькомнадзор. Исполнение государственных функций по лицензированию деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением установленных лицензионных требований и условий и по регистрации сетей электросвязи, входящих в сеть связи общего пользования.

Еще один пример попытки отраслевого лоббизма, а точнее активного выражения консолидированной позиции группы игроков рынка, справедливости ради отметим, что достаточно обоснованный.

При этом следует признать, что продвигаемая позиция участников отрасли в случае с лицензированием вполне разумна и их предложения сводятся к следующим основным моментам. Упрощение порядка продления срока действия лицензии (т.е. создания процедуры продления, отличной от процедуры выдачи новой лицензии), поскольку на номер лицензии «привязано» колоссальное количество других разрешительных документов (например, требований к построению сети связи), заканчивающихся одновременно со сроком действия лицензии, но получаемых только при наличии актуальной лицензии. Соответственно, какое-то время все участники рынка действуют без надлежащего правового оформления, а в некоторых случаях переоформление документов составляет 1,5—2 года. Другие требования еще более прозаичны — уточнить критерии принятия решения о выдаче лицензии, упорядочить взимание платы, привести перечень требуемых документов в соответствие с законодательством, упорядочить процедуры дистанционного контроля, не предполагающих защиту проверяемого и оставляющие поле для административного усмотрения проверяющего.

В случае с регистрацией сетей электросвязи требования несколько более кардинальны. В силу отсутствия четкого указания в ФЗ «О связи» Россвязькомнадзор использует разрешительный характер регистрации, который участники рынка предлагают заменить на уведомительный. Кроме того, существует серьезнейшая проблема замены процедуры регистрации сетей процедурой ввода в эксплуатацию сооружений связи, поскольку накладки при переходе от одной процедуры к другой будут решены таким образом, что участники рынка должны будут проходить обе процедуры.

Проблемами исполнения других функций в данной сфере являются завышенные сроки работы и неопределенные права подведомственных организаций. Административные регламенты должны подтвердить или опровергнуть обоснованность сроков и установить четкие правомочия подведомственных организаций.

Вывод: *достаточно обоснованный пример попытки активного продвижения консолидированной позиции (группы) участников рынка. Использование мягкой формы лоббизма обосновано, поскольку из-за путаницы действующих регулирующих норм, наличия пробелов правового регулирования, трактуемых Россвязькомнадзором в свою пользу, все участники рынка практически всегда находятся в ситуации, когда их деятельность (в той или иной части) не подкреплена необходимыми разрешительными документами, что является серьезной угрозой бизнесу.*

Решение: *данные регламенты могут быть классическим примером использования процедур публичного обсуждения проектов административных регламентов для сближения позиций государственного органа и участников рынка. Поскольку переговорная сила участников рынка (с административной точки зрения) меньше, то для обсуждения должны привлекаться органы медиации (например, Минэкономразвития) или орган разрешения споров (например, Правительственная комиссия по проведению административной реформы).*

* * *

Россвязь. Ведет Реестр нумерации.

Регламентация данной функции оставляет широкие возможности для повышения удобства и комфорта заинтересованных лиц и повышения открытости деятельности государственных органов. Функция является вспомогательной, не имеющей самостоятельного правового значения, по отношению к функции Россвязи по выделению ресурса нумерации, представляющая собой техническое отображение принятых решений. Поскольку ресурс нумерации — ограниченный ресурс, распределение которого должно осуществляться максимально эффективным и прозрачным способом, а также потому что в Реестре не содержится информация, являющаяся коммерческой тайной, то целесообразно опубликование в свободном доступе на сайте Минкомсвязи всего Реестра в полном объеме и поддержание его в актуальном состоянии с удобной системой поиска.

Вывод: *в соответствии с целями административной реформы по повышению прозрачности деятельности государственных органов и повышения удобства и комфорта граждан и организаций самым эффективным вариантом исполнения функции является публикация всей информации из реестра на сайте в свободном доступе, тем более что никаких правовых и технических ограничений для этого нет.*

Решение: *предусмотреть публикацию всей информации из реестра на сайте в свободном доступе.*

* * *

Россвязькомнадзор. Лицензирование деятельности, в том числе контроля за выполнением лицензиатами лицензионных условий и требований в области телевизионного и радиовещания.

Практика исполнения данной функции представляет собой яркий пример провала административной «игры в рисование квадратиков», когда органы власти объединяются «с целью оптимизации исполнения государственных функций». Объединение в одном органе власти полномочий по выдаче лицензии на вещание (ранее выдаваемой Росохранкультурой) и «связной» лицензии, необходимой для начала телерадиовещания и выдаваемой только после получения вещательной лицензии (ранее выдаваемой Россвязьнадзором), привели к переводу межведомственных взаимодействий во внутриведомственные только на бумаге. Объединение полномочий не сопровождалось созданием системы внутренних коммуникаций и теперь заявитель вместо обращения в два органа обращается последовательно в два подразделения одного органа, работающих как два независимых органа. Причем взаимодействие со «связным» подразделением характеризуется чрезвычайно низким уровнем удобства получателей результатов исполнения государственной функции.

Другой проблемой является возможность легко «подвести» лицензиата под несоблюдение лицензионных условий посредством вольной классификации по тематике (жанру) выходящих в эфир передач. Отсутствие классификатора, признаваемого как Службой, так и участниками рынка, позволяет легко выявить «нарушение концепции вещания», фиксирующей долю вещания по каждому тематическому направлению, путем, например, отнесения фильма «Дети капитана Гранта» из категории «передачи для детей» в категорию «художественные фильмы».

Выводы:

● *провал административной «игры в рисование квадратиков» и сохранение межведомственных барьеров в рамках одного ведомства;*

● *отсутствие критериев при принятии решений.*

Решение:

● *полноценное развитие внутриведомственных взаимодействий (например, при начале исполнения функции по выдаче «связной» лицензии требовать не предоставления лицензии на вещание на бланке от заявителя, а получать из «соседнего» подразделения решение о выдаче лицензии на вещание в будущем);*

● *разработка тематического классификатора программ, создание процедуры апелляции по поводу отнесения передачи к той или иной тематике (не говоря уже о введении принципа «все спорные случаи в пользу лицензиата»), введение возможности незначительных отклонений от концепции вещания (хотя бы сезонного);*

● *оптимизация ряда административных процедур.*

* * *

Россвязькомнадзор. Осуществление государственного контроля в сфере информационных технологий.

В настоящий момент данная государственная функция не исполняется. Основная (пока единственная) и определяющая проблема ее исполнения состоит в том, что отсутствует не только какая-либо нормативно-правовая база, фиксирующая требования государства к объекту контроля в рамках данной функции (информационные технологии, продукция информационных технологий), но и понимание (у ответственных органов государственной власти) того, какая это должна быть база и какие принципы в ней должны быть закреплены.

С точки зрения логики можно констатировать, что для соблюдения законодательства в сфере информационных технологий должна быть функция по контролю за его соблюдением. Можно также предложить несколько видов субъектов контроля (государство, саморегулируемые организации, участники рынка), между которыми могут быть распределены контрольные функции, равно как и несколько видов объектов контроля (например, требования к использованию информационных технологий в федеральных органах власти).

Однако решение всех поставленных вопросов выходит за рамки административного регламента и требует разработки законодательства более высокого уровня.

Выводы: *государственная функция, неисполняемая в силу отсутствия понимания принципов ее исполнения и соответствующего правового регулирования.*

Решение: *отложить разработку административного регламента, инициировать дискуссию вопроса о целесообразности сохранения данной государственной функции.*

* * *

Росстат. Подготовка, проведение и подведение итогов Всероссийской переписи населения, Всероссийской сельскохозяйственной переписи и их методологического обеспечения.

Один из примеров, когда принимаемый регламент существенно хуже имеющихся в ведомстве инструктивных и методологических материалов.

Объективная сложность исполнения данной государственной функции состоит в том, что проведение переписи раз в 10 лет предполагает принятие существенного корпуса законодательства — от федерального закона до нескольких постановлений Правительства РФ. Осуществляемые Росстатом действия для каждой переписи регламентируются указанными нормативно-правовыми актами, однако содержание их, естественно, для каждой переписи существенно различается между собой. Иными словами, в данном случае речь идет не о рутинном выполнении государственной функции, а о реализации проекта, пусть достаточно регулярного (раз в 10 лет), но каждый раз уникального.

Кроме того, во исполнение указанных актов Росстат издает большое число ведомственных актов (приказов и распоряжений), проводит большую методическую работу.

В этих условиях, Росстат, как разработчик проекта регламента, отказался от включения в проект административного регламента, сделав его исключительно декларативным.

С точки зрения требований Порядка разработки регламентов имеет место явное нарушение, однако с точки зрения логики регламентации административных процессов детальное описание администра-

тивных действий и требований к порядку исполнения государственных функций, повторяющихся, тем более с модификациями, приблизительно раз в 10 лет, выглядит сомнительным.

Вывод: *формальный подход к регламентации, когда регламент хуже разработанных внутренних инструктивных документов.*

Решение: *не столь очевидно как следует из Порядка разработки. Детальное описание административных действий и требований к порядку исполнения функции невозможно, точнее актуально до следующего ее исполнения. Необходимо выделение агрегированных административных процедур.*

* * *

Ростехрегулирование. Проводит в установленном порядке работы по аккредитации в установленной сфере деятельности.

Классический пример проблемной ситуации, для разрешения которой и задумывалась регламентация. Проблемы исполнения функции лежат не в межведомственном взаимодействии и не в неразработанности или противоречивости законодательства, а исключительно в сфере деятельности органа власти и вполне могут быть решены в проекте регламента. Однако этого не происходит, и ведомство, заинтересованное в сохранении барьеров, представляет проект регламента, обладающий следующими недостатками критического характера:

- проект административного регламента подготовлен на основании действующих в настоящее время нормативных правовых актов, не соответствующих Федеральному закону «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ и Гражданскому кодексу РФ;
- привлечение подведомственных организаций не обосновано, критерии их выбора для конкретного случая не определены, процедуры контроля отсутствуют, равно как и требования к результатам их деятельности;
- чрезвычайно затянуты сроки предоставления результата исполнения государственной функции;
- не регламентированы вопросы оплаты;
- до конца не решена проблема исчерпывающего перечня документов, предоставляемых заявителем;
- недостаточно подробно прописаны процедуры инспекционного контроля организаций-заявителей;
- в проекте предусмотрены неоптимальные административные процедуры.

Вывод: *классический случай, когда качественный регламент и его неукоснительное исполнение может решить проблемы, сложившиеся на практике и увы, закрепленные в предложенном проекте регламента: разгул коррупции и административного усмотрения, отсутствие решения каких-либо проблем предпринимателей и противоречите действующему законодательству, административные барьеры, «спрятанные» в подведомственные организации.*

Решение: *кардинальная детализация текста проекта и его приведение в соответствие с действующим законодательством.*

* * *

ФАС. Проводит в установленном порядке проверку соблюдения антимонопольного законодательства на товарных рынках хозяйствующими субъектами.

Девиз данного проекта — «ищем не там, где потерялось, а там, где светло».

Основная проблема связана с тем, что достаточно качественно описанные в проекте регламента процедуры анализа конкретных предприятий — участников рынка на практике могут применяться только для одного вида анализа — анализа установления монопольной цены. Во всех же остальных случаях следует анализировать не отдельное предприятие на рынке, а весь рынок, что процедурно описать достаточно сложно.

Однако это еще один случай, когда проект регламента хуже уже имеющихся у ведомства методических документов, поскольку ФАС располагает и активно использует на практике методики анализа различных рынков (около 30 анализов ежегодно). Остается только задаться вопросом, почему они не были использованы.

Также остается несколько деталей, которые могут «скрывать дьявола», что особенно актуально в связи с возросшими суммами штрафных санкций за нарушение законодательства. Например, отсутствует ясный ответ на вопрос, имеет ли право ФАС при анализе рынка проверять не одно предприятие

группы компаний, а несколько. Также интересно, насколько эффективны плановые проверки, каким образом руководитель комиссии может «давать указания» руководителю предприятия и ряд других.

В рамках данного обсуждения также была озвучена идея о необходимости корректировки разделов регламентов, посвященных проблемам обжалования, а также унификации процедур обжалования по всем проектам регламентов ФАС.

Вывод: *«ищем не там, где потерялось, а там, где светло».*

Решение: *описать процедуры проверки рынков, а не предприятий, раскрыв важные частные вопросы по тексту.*

* * *

ФНС России. Осуществляет контроль и надзор за представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей пищевой и непищевой продукции с содержанием этилового спирта более 40% объема готовой продукции и об объемах использования этилового спирта для производства алкогольной и спиртосодержащей продукции и за фактическими объемами производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Особенностью данного проекта является наличие «подводных камней», благообразно выглядящих с точки зрения требований Порядка разработки административных регламентов, но имеющих катастрофические последствия для рынка с точки зрения коррупции:

● общая проблема данного проекта состоит в том, что собираемая в результате ее исполнения информация никак не используется при анализе рынка;

● чрезвычайно важная проблема связана с исполнением смежных полномочий ФНС. При проведении контроля за достоверностью сведений в представленных декларациях инспектор ФНС осуществляет проверку наличия пломб на средствах измерения. Однако сам механизм распространения среди инспекторов и пломбирования таков, что фактически пломбирование происходит только непосредственно перед визитом проверяющего инспектора (которого под предлогом ожидания задерживают на проходной), а значит данная функция учета и контроля де-факто не исполняется, хотя могут исполняться все ее административные процедуры;

● потенциально коррупционным недостатком проекта регламента является весьма вольное обращение с формулировками, неявно расширяющими поле применения данного регламента. В соответствии с используемыми оборотами сотрудники ФНС, в рамках исполнения данной функции, могут инициировать приостановление действие лицензии во всех выявленных случаях нарушения законодательства в сфере контроля за оборотом спиртосодержащей продукции, а не только связанных с контролем и надзором, вынесенным в название функции.

Например, инспектор, направленный на проверку химических свойств продукции, может при выявлении недостаточной толщины решеток на окнах (что не входит в сферу его компетенции) инициировать приостановление действия предприятия. Инспектор также имеет право издать приказ об анализе продукции предприятия по характеристикам, не относящимся к исполнению функции, проверить обоснованность любых технологических операций (т.е. вмешиваться в любые производственные процессы предприятия), а не только связанных с содержанием спирта в продукции и многих других. Естественно, такие формулировки создают почву для коррупции.

Другим недостатком, активно используемым на практике для недобросовестных действий по отношению к предприятию, является формулировка, позволяющая инспектору затребовать дополнительную информацию у разных источников «для более полного и качественного анализа», что на практике позволяет затягивать срок проведения проверки и сохранять высокую неопределенность для предприятия.

Вывод: *потенциально коррупциогенная функция с недостоверными и неиспользуемыми результатами.*

Решение: *для принятия регламента необходима ликвидация «подводных камней», оставляющих широкую почву для коррупции, в том числе в рамках исполнения ФНС смежных государственных функций.*

* * *

В заключение подчеркнем еще раз, что выявление всех указанных проблем обычным экспертным методом или в процессе краткого обсуждения на Рабочей группе по разработке административных регламентов скорее всего было бы невозможно.

РАЗДЕЛ IX
Экспертные обсуждения результатов внедрения административных регламентов

В рамках всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ были организованы и проведены московские и региональные экспертные обсуждения практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Цель проведения мероприятий — сбор мнений экспертного и научного сообщества, правозащитных и коммерческих организаций, представляющих интересы непосредственных потребителей государственных функций и государственных услуг, по поводу:

- практики исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг до внедрения административных регламентов;
- результатов внедрения и правоприменения административных регламентов;
- качества ведомственной регламентации и нормативной правовой базы, регулирующей порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;
- путей улучшения нормативных правовых актов и инфраструктуры предоставляемых государственных функций и государственных услуг.

Полученные в ходе экспертных обсуждений мнения и позиции проанализированы и использованы в юридическом анализе внедренных административных регламентов (юридическом мониторинге), выводы которого представлены Правительственной комиссии по административной реформе, Министерству экономического развития Российской Федерации, а также экспертной общественности в рамках ежегодной конференции, посвященной административной реформе в Российской Федерации.

Результаты проведенных мероприятий свидетельствуют о готовности и потребности экспертного и научного сообщества, представителей правозащитных и коммерческих организаций к регулярному взаимодействию с властью по вопросам улучшения практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Подготовленные в ходе проекта технологический, инфраструктурный, информационный и методологический инструментарии позволяют организовывать и проводить регулярные экспертные обсуждения и измерения результатов внедрения и правоприменения административных регламентов.

1. Количественная характеристика экспертных обсуждений

В период с 15 сентября по 11 ноября 2008 г. было проведено 42 мероприятия:

- 12 экспертных обсуждений в Москве,
- 8 экспертных обсуждений и пресс-конференция в Казани,
- 6 экспертных обсуждений в Перми,
- 2 экспертных обсуждения в Новосибирске,
- 6 экспертных обсуждений и пресс-конференция в Санкт-Петербурге,
- 1 экспертное обсуждение и пресс-конференция в Абакане,

● 1 экспертное обсуждение и пресс-конференция в Чебоксарах,

● 1 экспертное обсуждение и пресс-конференция в Саратове.

В процессе проведенных мероприятий обсуждено более 60 федеральных и 14 региональных административных регламентов.

В экспертных обсуждениях приняли участие более 300 экспертов, представляющих интересы различных категорий населения, а также коммерческих и некоммерческих организаций, из 17 субъектов Российской Федерации, включая Москву, Санкт-Петербург, Республики Марий Эл, Татарстан, Хакасия, Чувашия, Чеченскую Республику, Забайкальский, Краснодарский, Пермский, Хабаровский и Приморский края, Ленинградскую, Новосибирскую, Саратовскую, Свердловскую и Московскую области.

В *Москве* приняли участие представители следующих организаций:

Аукционный дом «Гелос», Иконописная мастерская «Канон», Российская государственная библиотека; телекомпания ТВЦ, ФГУП ГТРК «Культура», Национальная академия телевидения (НАТ), концерн «Российская газета»; Ассоциация региональных операторов связи, РСПП, Российская телерадиовещательная сеть; Фонд содействия развитию науки, образования и медицины, Eli Lilly, Ассоциация зарубежных фармацевтических производителей, Nycomed, Merck, Sharp & Dohme, BayerHealthCare, Шеринг Плау, Джонсон & Джонсон, Ассоциация зарубежных производителей медтехники, Astrazeneca, Boiron, Novartis, Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ, Российская академия государственной службы, Национальный институт миграции, Институт демографии, миграции и регионального развития, Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, Российский зерновой союз, компания ТНК-ВР, юридическая фирма «Пепеляев, Гольцблат и партнеры», компания «Эко-Терра», ТПП, компания «Русатом» и т.д.

В *Казани* приняли участие представители следующих организаций:

Казанский правозащитный центр, Общество защиты прав потребителей «Правовед» (Татарстан); Региональная общественная организация «Человек и закон» (Марий Эл), Республиканская общественная организация «Щит и меч», Сибирский правозащитный центр, Межрегиональная правозащитная ассоциация «АГОРА», Саратовская гражданская палата, Пермская общественная организация «Общество развития предпринимательских инициатив», Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований “ГРАНИ”» (Пермь), Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан, Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий, Министерство земельных и имущественных отношений Республики Татарстан, Роспотребнадзор по Республике Татарстан, Главное архивное управление при Кабинете Министров Республики Татарстан, Центр миротворческих и правозащитных действий, Казанская общественная организация родственников наркозависимых «Вера», неформальная Общественная палата Республики Татарстан (Народный совет Республики Татарстан), «Союз мусульманок Татарстана» при ДУМ РТ, региональное отделение Партии «Яблоко», общественное движение «Совет многодетных» Казани, общественная организация «ГОЛОС», Совет ветеранов Вахитовского района Казани, газета «Коммерсант» («Волга-Урал»), Открытое информагентство в РТ.

В *Перми* приняли участие представители следующих организаций:

Пермская общественная организация «Общество развития предпринимательских инициатив», Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований “ГРАНИ”», Пермская областная общественная организация «Деловой предпринимательский клуб “ЕДИНЕНИЕ”», НП «Ассоциация женщин-предпринимателей Прикамья», Пермская гражданская палата, Пермский региональный правозащитный центр, Пермская общественная организация Всероссийского общества инвалидов, Пермский общественный благотворительный фонд ЦЭС «Защита», Автономная некоммерческая организация «Региональный центр международных проектов», Лесная станция по охране древесных растений и экосистем, Пермская общественная организация «Экологическая самооборона» и т.д.

В *Новосибирске* приняли участие представители следующих организаций:

Дальневосточный научный центр местного самоуправления (ДВНЦМС), Общественная организация «Общество защиты прав потребителей города Хабаровска», Межрегиональное общество защиты прав потребителей «Правовед», Свердловское региональное агентство поддержки малого бизнеса, ГУДПО «Учебный центр службы занятости»; Новосибирская Торгово-промышленная палата (ТПП) и т.д.

В *Санкт-Петербурге* приняли участие представители следующих организаций:

НП «Институт развития свободы информации», АНО «Ресурсный Правозащитный Центр», Общественная организация ветеранов, Общественная экологическая организация «Беллона», Союз архитекторов России, Союз художников России, ООО «Защитим Василевский остров», Российско-американский деловой клуб, Агентство недвижимости города Всеволжска, АНО «Эйдос» и т.д.

В *Абакане* приняли участие представители следующих организаций:

некоммерческая организация «Российский фонд культуры», Межрегиональная правозащитная общественная организация «Комитет 29», общероссийское общественное движение «За права человека», Межрегиональное общество защиты прав потребителей «Правовед», Хакасская региональная общественная организации «Правовая инициатива», Абаканская оздоровительная общественная организация «ФОК», Сибирский правозащитный центр, Министерство труда и социального развития Республики Хакасия, газета «Шанс», газета «Абакан», газета «Новый взгляд на Хакасию», Общественно-политическое издание «Формула демократии», телеканал «ТВ7» и т.д.

В *Чебоксарах* приняли участие представители следующих организаций:

общественная организация «Перекресток», Межрегиональное Общество защиты прав потребителей «Правовед», Фонд «Правосудие», Объединенная коллегия адвокатов Республики Чувашия, ЧРОО «Всероссийское общество инвалидов», ЧРО Общества «Мемориал», общественная организация «Молодая Гвардия», Клуб гражданского просвещения, Чувашская национальная коллегия адвокатов, Межрегиональная правозащитная ассоциация «АГОРА», НКО Министерство юстиции по Республике Чувашия, Министерство экономического развития Республики Чувашия, Министерство здравоохранения и социального развития Республики Чувашия, Управление Роспотребнадзора по Республике Чувашия, газета «Советская Чувашия», еженедельник «Московский комсомолец в Чебоксарах», Открытое информационное агентство по Чувашии, Телеканал «5+» и т.д.

В *Саратове* приняли участие представители следующих организаций:

Саратовская региональная общественная организации «Союз садоводов», Ленинский союз садоводов, Общество инвалидов ВОИ, Некоммерческое партнерство «Центр правовой и методической поддержки садоводов», аппарат Уполномоченного по правам человека Саратовской области, СРОО инвалидов по имя Святителя Луки, Ассоциация инвалидов Саратовской области, Саратовская гражданская палата, Саратовский центр защиты прав потребителей, «Саратовский региональный общественный фонд “Общество и право”», Комитет охраны окружающей среды Саратовской области, Министерство промышленности и энергетики Саратовской области, Министерство строительства и ЖКХ Саратовской области, газета «Новые времена», газета «Богатей», газета «СаратовБизнесКонсалтинг», Телекомпания Телеком ТВ, газета «Комсомольская правда — Саратов», сайт «Редколлегия» и т.д.

2. Инфраструктура и технология привлечения заинтересованных лиц к участию в экспертных обсуждениях

В процессе всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ были подготовлены технологический, инфраструктурный, информационный и методологический инструментарии, позволяющие организовывать и проводить регулярные экспертные обсуждения проблематики внедрения и правоприменения федеральных и региональных административных регламентов, а именно:

● для ведения единой нормативной справочной информации и сводной базы данных по мероприятиям всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов, включая экспертные обсуждения, разработана и внедрена ***информационная система мониторинга качества государственных функции и государственных услуг***, частично размещенная в открытом доступе на сайте, посвященном административной реформе в Российской Федерации, — ***http://www.ar.gov.ru***

● для усиления механизмов «обратной связи» в рамках модернизации и обновления сайта, посвященного административной реформе в Российской Федерации был ***создан форум — http://www.ar.gov.ru —***

для обсуждения заинтересованными лицами практики правоприменения административных регламентов и порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, попавших в зону всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов;

● для информирования участников проекта, целевой аудитории о порядке участия в экспертных обсуждениях, графике и местах их проведения, ***разработан и внедрен специализированный информационный ресурс на сайте ГУ ВШЭ — http://monitoring.hse.ru/***;

● для учета контактных данных экспертов, а также фиксации способов их участия в мониторинге внедренных административных регламентов (личное присутствие на экспертном обсуждении или направление компетентного заключения на интересующие эксперта административные регламенты) разработана ***форма регистрации экспертов на сайте http://monitoring.hse.ru/index.html***, регистрационная форма эксперта синхронизирована с информационной системой мониторинга качества государственных функций и государственных услуг;

● для привлечения заинтересованных лиц к участию в экспертных обсуждениях организована и запущена ***работа федерального контакт-центра***, разработаны сценарии работы операторов с экспертным и научным сообществом, представителями правозащитных организаций, иных коммерческих и некоммерческих организаций;

● ***инвентаризировано и учтено региональное и московское экспертное и научное сообщество, правозащитные и коммерческие организации***, представители которых готовы участвовать в мероприятиях по мониторингу внедренных административных регламентов на регулярной основе (по заказу Минэкономразвития России и иных ведомств);

● для информирования заинтересованных лиц о порядке участия в экспертных обсуждениях, иных мероприятиях, графике и местах их проведения разработан ***пакет информационных материалов о порядке участия в экспертных обсуждениях, а также рекламные буклеты,*** освещающие цели, этапы и результаты всероссийского мониторинга внедренных регламентов;

● для оповещения и распространения информации о ходе всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов, в том числе о графике и площадках проведения экспертных обсуждений, организованы и проведены ***московские и региональные пресс-конференции***;

● для полномасштабного распространения информации о порядке участия в экспертных обсуждениях, графике и местах их проведения организовано ***размещение информационных материалов в перечисленных информационных ресурсах и информационной системе, а также печатных изданиях и электронных информационных ресурсах-сетях социальных и правозащитных организаций***;

● для проведения экспертных обсуждений разработан ***методологический инструментарий проведения экспертных обсуждений***, сформирована команда основных участников, распределены функции и роли, необходимые для организации и проведения мероприятий;

● для сбора компетентных экспертных мнений и позиций по вопросам качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, попавших в зону всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов, проведен разовый рекрутинг московских и региональных экспертов, принявших участие в экспертных обсуждениях.

С помощью подготовленных технологического, инфраструктурного, методологического и информационного инструментариев Институт государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ организовал широкое и быстрое первичное оповещение, а также распространение информационных материалов среди заинтересованной к участию в экспертных обсуждениях целевой аудитории.

Основными информационными материалами, предназначенными для привлечения заинтересованной общественности к участию в мероприятиях всероссийского мониторинга внедренных регламентов, были следующие документы:

● письмо-приглашение для привлечения заинтересованных лиц к участию в московских и региональных экспертных обсуждениях проблематики внедрения и правоприменения административных регламентов;

● график-расписание московских и региональных экспертных обсуждений проблематики внедрения и правоприменения административных регламентов;

● 82 информационные памятки, содержащие основные характеристики порядка исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, для экспертного обсуждения проблематики внедрения и правоприменения федеральных административных регламентов.

2.1. Письмо-приглашение для привлечения заинтересованных лиц к участию в экспертных обсуждениях

Руководителям некоммерческих организаций,
предпринимательских ассоциаций,
социально-экономических исследовательских центров

Уважаемые коллеги!

Правительственная комиссия по проведению административной реформы и Минэкономразвития России инициировали широкомасштабное исследование качества взаимодействия органов исполнительной власти с населением и бизнесом в процессе исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Данным исследованием будет охвачено более 50 субъектов Российской Федерации.

Исполнителем проекта является Государственный университет — Высшая школа экономики при участии: Института национального проекта «Общественный договор», Некоммерческого партнерства «Институт Развития Свободы Информации», Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Автономной некоммерческой организации «Аналитический центр Юрия Левады», Международного Фонда поддержки социогуманитарных исследований и образовательных программ «Интерсоцис», Общероссийского общественного фонда «Общественное мнение».

Одно из основных направлений проекта «Исследование и анализ внедрения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» — организация системы регулярной общественной и экспертной оценки деятельности органов исполнительной власти, основанной на мониторинге внедрения и практики правоприменения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

В рамках настоящего проекта под общественным мониторингом понимается участие экспертной общественности и представителей некоммерческих организаций в экспертных обсуждениях и в написании компетентных экспертных заключений по проблематике внедрения и правоприменения административных регламентов.

Полученные по итогам общественного мониторинга внедрения и правоприменения административных регламентов компетентные экспертные мнения и замечания будут направлены в:

- Правительственную комиссию по проведению административной реформы;
- Министерство экономического развития Российской Федерации;
- Федеральные и региональные органы исполнительной власти;
- Объединенную рабочую группу по обеспечению участия гражданского общества в административной реформе, созданную при Общественной палате РФ, Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Регулярное участие представителей экспертного сообщества и некоммерческих организаций в общественном мониторинге позволит установить круг постоянных экспертных коллективов, в том числе региональных, готовых к взаимодействию с Правительством Российской Федерации, Минэкономразвития России для систематического обмена экспертными заключениями и мнениями по проблемам внедрения и правоприменения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Широкомасштабный общественный мониторинг, проводимый на постоянной основе, позволит определить пробелы и коллизии при взаимодействии органов исполнительной власти с населением и бизнесом в ходе исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также усилить ориентацию исполнительной власти на потребности гражданского общества.

Для организации участия представителей экспертного сообщества и некоммерческих организаций в общественном мониторинге в столицах федеральных округов, а также в регионах Российской Федерации, в сентябре и октябре 2008 г., в рамках настоящего проекта организуется проведение серии экспертных обсуждений по вопросам внедрения и практики правоприменения федеральных и региональных административных регламентов, согласно графику, приложенному к настоящему письму.

Ответственными за проведение общественного мониторинга назначены Государственный университет — Высшая школа экономики, Институт национального проекта «Общественный договор», Автономная некоммерческая организация «Аналитический центр Юрия Левады».

Для участия в общественном мониторинге, в том числе в экспертных обсуждениях по вопросам внедрения и правоприменения интересующих Вас административных регламентов, необходимо зарегистрироваться по ссылке «Стать экспертом общественного мониторинга», размещенной на сайте ГУ ВШЭ: *http://monitoring.hse.ru/invitation*

Подробную информацию о проекте, а также дополнительную информацию о графике экспертных обсуждений и площадках (местах) их проведения, Вы можете получить:

на сайте ГУ ВШЭ: *http://monitoring.hse.ru/*

по электронной почте: *monitoring@hse.ru* и телефону: *+7(495) 625-22-98*.

Для участия в московских и региональных экспертных обсуждениях по вопросам внедрения и правоприменения административных регламентов в сентябре и октябре 2008 г., указанных в расписании-графике, следует зарегистрироваться по телефону: *+7(495) 625-22-98*.

Приложение — расписание-график московских и региональных экспертных обсуждений (круглых столов) по вопросам внедрения и правоприменения административных регламентов.

2.2. Расписание-график московских и региональных экспертных обсуждений

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
15.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере культуры	Ведение государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов РФ (Приказ Минкультуры России от 28.11.2007 г. № 1331). Ведение реестра перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей, предназначенных для обмена (Приказ Минкультуры России от 28.11.2007 г. № 1329). Регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, оповещение государственных органов и общественности в РФ и за ее пределами об этих фактах (Приказ Россвязьохранкультуры от 26.12.2007 г. № 469). Проведение аттестации экспертов по культурным ценностям (Приказ Россвязьохранкультуры от 5.10.2007 г. № 286)
15.09.2008 г. (15.00—18.00)	Москва	Административная регламентация в сфере регистрации средств массовой информации	Регистрация средств массовой информации (Приказ Россвязьохранкультуры от 22.10.2007 г. № 315)
16.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере связи	Рассмотрение заявлений и принятие решения о выделении ресурса нумерации (Приказ Мининформсвязи России от 3.12.2007 г. № 142). Лицензирование деятельности в области оказания услуг связи, а также контроль за соблюдением установленных лицензионных требований и условий (Приказ Мининформсвязи России от 25.05.2006 г. № 68).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
16.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере связи	Государственный надзор за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля (Приказ Россвязьохранкультуры от 4.12.2007 г. № 414)
17.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере производства и оборота лекарственных средств	Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 904). Государственная регистрация лекарственных средств (Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 736). Организация проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств (Приказ Минздравсоцразвития России от 30.10.2006 г. № 734). Выдача заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 903)
17.09.2008 г. (15.00—19.00)	Москва	Административная регламентация: лицензирование в сфере медицинской деятельности	Лицензирование производства медицинской техники (Согласованный проект № 950-Пр от 20.02.2008 г.). Лицензирование технического обслуживания медицинской техники (Согласованный проект № 950-Пр от 20.02.2008 г.). Лицензирование медицинской деятельности (Согласованный проект № 950-Пр от 20.02.2008 г.). Выдача разрешений на применение новых медицинских технологий (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 488). Выдача разрешений на применение новых медицинских технологий (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 488). Регистрация впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих опасность для человека; отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 657). Проверка деятельности юридических лиц, ИП и граждан по соблюдению требований санитарного законодательства, законов и иных НПА РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 658).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
17.09.2008 г. (15.00—19.00)	Москва	Административная регламентация: лицензирование в сфере медицинской деятельности	Санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях (Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809). Санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через границу РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 893). Контроль за порядком производства медицинской экспертизы (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 900). Контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 905). Контроль за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 487)
18.09.2008 г. (10.00—10.50)	Казань	Возможности устойчивого взаимодействия Минэкономразвития России с представителями гражданского общества по вопросам оценки деятельности органов исполнительной власти: общественный мониторинг административных регламентов	
18.09.2008 г. (11.00—13.00)	Казань	Административная регламентация контрольно-надзорных функций: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Минздравсоцразвития	Проверка деятельности юридических лиц, ИП и граждан по соблюдению требований санитарного законодательства, законов и иных НПА РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 658). Санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях (Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809). Санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через границу РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 893).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
18.09.2008 г. (11.00—13.00)	Казань	Административная регламентация контрольно-надзорных функций: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Минздравсоцразвития	Контроль за порядком производства медицинской экспертизы (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 900). Контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 905). Контроль за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 487)
18.09.2008 г. (13.00—14.00)	Казань	Административная регламентация контрольно-надзорных функций: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов МЧС России, Роснедвижимости, Росрегистрации	Надзор за надзор за выполнением ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности (Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 517). Государственный земельный контроль (Приказ Минюста России от 27.12.2007 г. № 254). Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Приказ Минюста России от 14.09.2006 г. № 293)
18.09.2008 г. (14.00—17.00)	Казань	Административная регламентация государственных функций правоохранительных органов: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Федеральной миграционной службы	*Россияне* Регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 208). Выдача, замена и учет паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ (Приказ МВД России от 28.12.2006 г. № 1105). Реализация законодательства о гражданстве РФ (Приказ ФМС России от 19.03.2008 г. № 64). Организация и ведение адресно-справочной работы (Приказ ФМС России от 29.10.2007 г. № 422) *Иностранцы* Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ (Приказ ФМС России от 29.02.2008 г. № 40). Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в РФ, их продление, аннулирование и восстановление (Приказ ФМС России от 8.11.2007 г. № 430).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
18.09.2008 г. (14.00—17.00)	Казань	Административная регламентация государственных функций правоохранительных органов: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Федеральной миграционной службы	Оформление, выдача, продление срока действия, восстановления и аннулирования виз иностранных граждан и лиц без гражданства (Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265) *Юридические лица* Выдача лицензии организациям, осуществляющим трудоустройство граждан РФ за пределами РФ (Приказ ФМС России от 17.10.2007 г. № 269). Выдача заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (Приказы от 11.01.2008 г. ФМС России № 1, Минздравсоцразвития России № 4, Минтранса России № 1, Госкомрыболовства № 2)
18.09.2008 г. (17.00—18.00)	Казань	Административная регламентация государственных функций правоохранительных органов: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел РФ	Организация рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных лиц, находящихся под стражей (Приказ Минюста России от 26.12.2006 г. № 383). Организация в соответствии с законодательством Российской Федерации розыска должника-организации, а также имущества должника (гражданина, организации) (Приказ Минюста России от 21.09.2007 г. № 192). Проведение государственной дактилоскопической регистрации (Приказ МВД России от 31.08.2007 г. № 769)
18.09.2008 г. (18.00—19.00)	Казань	Административная регламентация государственных учетных, информирующих функций: проблематика исполнения учетных государственных функций	Ведение единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации (Приказ Минпромэнерго России от 25.12.2007 г. № 570). Ведение государственного лесного реестра и предоставление государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра (Приказ МПР России от 31.10.2007 г. № 282). Учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы (Приказ Росфинмониторинга от 14.12.2007 г. № 318). Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 146). Иные государственные учетные функции

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
18.09.2008 г. (19.00—20.00)	Казань	Административная регламентация государственных учетных, информирующих функций: проблематика исполнения государственных функций о предоставлении информации	Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения (Приказ Минфина России от 18.01.2008 г. № 9н). Предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях (Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 362). Организация исполнения запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство (Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1297). Выдача разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц (Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399). Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147). Информирование органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 656). Информирование в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141). Иные государственные информирующие функции
22.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация: регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, учет и информирование об объектах капитального строительства	Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Приказ Минюста России от 14.09.2006 г. № 293). Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 146). Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147)

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
23.09.2008 г. (11.00—19.00)	Москва	Административная регламентация в сфере миграционной политики, в том числе государственный учет и использование труда граждан РФ и иностранцев	*Россияне* Регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 208). Выдача, замена и учет паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ (Приказ МВД России от 28.12.2006 г. № 1105). Реализация законодательства о гражданстве РФ (Приказ ФМС России от 19.03.2008 г. № 64). Организация и ведение адресно-справочной работы (Приказ ФМС России от 29.10.2007 г. № 422) *Иностранцы* Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ (Приказ ФМС России от 29.02.2008 г. № 40). Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в РФ, их продление, аннулирование и восстановление (Приказ ФМС России от 8.11.2007 г. № 430). Оформление, выдача, продление срока действия, восстановления и аннулирования виз иностранных граждан и лиц без гражданства (Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265) *Юридические лица* Выдача лицензии организациям, осуществляющим трудоустройство граждан РФ за пределами РФ (Приказ ФМС России от 17.10.2007 г. № 269). Выдача заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (Приказы от 11.01.2008 г. ФМС России № 1, Минздравсоцразвития России № 4, Минтранса России № 1, Госкомрыболовства № 2)
25.09.2008 г. (14.00—16.00)	Пермь	Административная регламентация контрольно-надзорных функций МЧС России, Роспотребнадзора	Надзор за выполнением ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности (Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 517). Проверка деятельности юридических лиц, ИП и граждан по соблюдению требований санитарного законодательства, законов и иных НПА РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 658)

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
25.09.2008 г. (11.00—13.00)	Пермь	Административная регламентация в сфере антимонопольного регулирования — помощь или преграда для развития бизнеса?	Рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (Приказ ФАС России от 14.11.2007 г. № 379). Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов (Приказ ФАС России от 31.10.2007 г. № 356). Разъяснения по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства (Приказ ФАС России от 21.12.2007 г. № 442). Проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовка и представление в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер (Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247)
25.09.2008 г. (14.00—15.00)	Пермь	Административная регламентация государственных функций правоохранительных органов: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Федеральной миграционной службы	*Россияне* Регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 208). Выдача, замена и учет паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ (Приказ МВД России от 28.12.2006 г. № 1105). Реализация законодательства о гражданстве РФ (Приказ ФМС России от 19.03.2008 г. № 64). Организация и ведение адресно-справочной работы (Приказ ФМС России от 29.10.2007 г. № 422) *Иностранцы* Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ (Приказ ФМС России от 29.02.2008 г. № 40). Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в РФ, их продление, аннулирование и восстановление (Приказ ФМС России от 8.11.2007 г. № 430). Оформление, выдача, продление срока действия, восстановление и аннулирование виз иностранных граждан и лиц без гражданства (Приказ МИД России от 20.11.2007 г. № 19265) *Юридические лица* Выдача лицензии организациям, осуществляющим трудоустройство граждан РФ за пределами РФ (Приказ ФМС России от 17.10.2007 г. № 269).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
25.09.2008 г. (14.00—15.00)	Пермь	Административная регламентация государственных функций правоохранительных органов: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Федеральной миграционной службы	Выдача заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (Приказы от 11.01.2008 г. ФМС России № 1, Минздравсоцразвития России № 4, Минтранса России № 1, Госкомрыболовства № 2)
25.09.2008 г. (15.00—18.00)	Пермь	Административная регламентация государственных функций правоохранительных органов: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел РФ	Организация рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных лиц, находящихся под стражей (Приказ Минюста России от 26.12.2006 г. № 383). Организация в соответствии с законодательством Российской Федерации розыска должника-организации, а также имущества должника (гражданина, организации) (Приказ Минюста России от 21.09.2007 г. № 192). Проведение государственной дактилоскопической регистрации (Приказ МВД России от 31.08.2007 г. № 769)
25.09.2008 г. (11.00—13.00)	Пермь	Административная регламентация в сфере трудовых и социальных отношений	Организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения (Приказ Минздравсоцразвития России от 1.11.2007 г. № 680). Осуществление социальной адаптации безработных граждан на рынке труда (Приказ Минздравсоцразвития России от 7.06.2007 г. № 400). Осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными (Приказ Минздравсоцразвития России от 30.11.2006 г. № 819). Содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников (Приказ Минздравсоцразвития России от 3.07.2006 г. № 513).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
25.09.2008 г. (11.00—13.00)	Пермь	Административная регламентация в сфере трудовых и социальных отношений	Информирование о положении на рынке труда в субъекте РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 13.06.2007 г. № 415). Контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 905). Контроль за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 487)
25.09.2008 г. (16.00—18.00)	Пермь	Административная регламентация в сфере промышленной безопасности и экологической экспертизы	Лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности (Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858). Организация и проведение государственной экологической экспертизы (Приказы от 10.09.2007 г. Ростехнадзора № 619, МПР России № 235). Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 г. № 848). Регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов (Приказ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 606). Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) (Государственная инспекция по охране окружающей среды Пермского края Приказ от 25.12.2007 г. № 54-пр). Проведение государственной экологической экспертизы (Государственная инспекция по охране окружающей среды Пермского края) (Приказ от 25.12.2007 г. № 54-пр). Ведение государственного учета и обеспечение 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 (Приказ МПР России от 8.10.2007 г. № 261). Санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях (Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809)
29.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере антимонопольного регулирования	Рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (Приказ ФАС России от 14.11.2007 г. № 379). Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов (Приказ ФАС России от 31.10.2007 г. № 356).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
29.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере антимонопольного регулирования	Разъяснения по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства (Приказ ФАС России от 21.12.2007 г. № 442). Проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовка и представление в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер (Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247)
30.09.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация контрольно-надзорных функций: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Минздравсоцразвития	Проверка деятельности юридических лиц, ИП и граждан по соблюдению требований санитарного законодательства, законов и иных НПА РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 658). Санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях (Приказ Минздравсоцразвития России от 27.12.2007 г. № 809). Санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через границу РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 893). Контроль за порядком производства медицинской экспертизы (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 900). Контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи (Приказ Минздравсоцразвития России от 31.12.2006 г. № 905). Контроль за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 487). Информирование органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 656)
30.09.2008 г. (15.00—17.00)	Москва	Административная регламентация разрешительных функций Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Росрегистрации	Регистрация впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих опасность для человека; отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 657).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
30.09.2008 г. (15.00—17.00)	Москва	Административная регламентация разрешительных функций Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Росрегистрации	Выдача разрешений на применение новых медицинских технологий (Приказ Минздравсоцразвития России от 20.07.2007 г. № 488). Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Приказ Минюста России от 14.09.2006 № 293)
30.09.2008 г. (17.00—19.00)	Москва	Административная регламентация контрольно-надзорных функций: проблематика внедрения и правоприменения административных регламентов МЧС России	Надзор за выполнением ФОИВ, ОИВ субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности (Приказ МЧС России от 1.10.2007 г. № 517)
1.10.2008 г. (11.00—15.00)	Москва	Административная регламентация в сфере промышленной безопасности и экологической экспертизы	Лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности (Приказ Ростехнадзора от 14.12.2007 г. № 858). Организация и проведение государственной экологической экспертизы (Приказы от 10.09.2007 г. Ростехнадзора № 619, МПР России № 235). Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (Приказ Ростехнадзора от 10.12.2007 г. № 848). Регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов (Приказ Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 606)
2.10.2008 г. (11.00—18.00)	Новосибирск	Административная регламентация в сфере антимонопольного регулирования	Рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (Приказ ФАС России от 14.11.2007 г. № 379). Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов (Приказ ФАС России от 31.10.2007 г. № 356). Разъяснения по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства (Приказ ФАС России от 21.12.2007 г. № 442). Проведение расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер в отношении импорта товаров, подготовка и представление в установленном порядке предложений о целесообразности введения, применения, пересмотра или отмены указанных мер (Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2007 г. № 247)

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
9.10.2008 г. (10.00—11.00)	Санкт-Петербург	Пресс-конференция «Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов»	
9.10.2008 г. (11.00—12.00)	Санкт-Петербург	Административная регламентация: регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, учет и информирование об объектах капитального строительства	Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Приказ Минюста России от 14.09.2006 г. № 293). Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 146). Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147)
9.10.2008 г. (12.00—14.00)	Санкт-Петербург	Административная регламентация: земельный контроль, кадастровая оценка земель	Государственный земельный контроль (Приказ Минюста России от 27.12.2007 г. № 254) Организация проведения государственной кадастровой оценки земель (Приказ Минэкономразвития России от 28.06.2007 № 215). Предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра (Приказ Минэкономразвития России от 13.07.2006 г. № 186). Ведение государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства (Приказ Минэкономразвития России от 14.11.2006 г. № 376)
9.10.2008 г. (15.00—17.30)	Санкт-Петербург	Административная регламентация государственных учетных, информирующих функций налоговой службы	Ведение в установленном порядке единого государственного реестра лотерей, государственного реестра всероссийских лотерей (Приказ Минфина России от 25.10.2007 г. № 93н). Ведение в установленном порядке реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией (Приказ Минфина России от 25.10.2007 г. № 94н). Исполнение государственной функции по выдаче федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции, производимой на территории РФ (Приказ Минфина России от 4.05.2008 г. № 50н).

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
9.10.2008 г. (15.00—17.30)	Санкт-Петербург	Административная регламентация государственных учетных, информирующих функций налоговой службы	Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения (Приказ Минфина России от 18.01.2008 г. № 9н)
9.10.2008 г. (17.30—19.30)	Санкт-Петербург	Административная регламентация в сфере автомобильных и железнодорожных перевозок	Лицензирование деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (Приказ Минтранса России от 18.12.2006 г. № 153). Лицензирование перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом (Приказ Минтранса России от 14.11.2007 г. № 162). Расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения (Приказ Минтранса России от 31.07.2007 г. № 107)
10.10.2008 г. (11.00—15.00)	Санкт-Петербург	Административная регламентация государственных учетных функций	Ведение единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации (Приказ Минпромэнерго России от 25.12.2007 г. № 570). Ведение государственного лесного реестра и предоставление государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра (Приказ МПР России от 31.10.2007 г. № 282). Учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы (Приказ Росфинмониторинга от 14.12.2007 г. № 318). Ведение государственного технического учета объектов капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 146). Ведение реестра государственных контрактов (Приказ Минфина России от 28.05.2007 г. № 47н). Организация и ведение адресно-справочной работы (Приказ ФМС России от 29.10.2007 г. № 422). Иные государственные учетные функции

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
10.10.2008 г. (15.00—19.00)	Санкт-Петербург	Административная регламентация государственных информирующих функций	Бесплатное информирование (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставлению форм налоговых деклараций (расчетов) и разъяснению порядка их заполнения (Приказ Минфина России от 18.01.2008 г. № 9н). Информирование органов государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Приказ Минздравсоцразвития России от 19.10.2007 г. № 656). Предоставление в установленном порядке информации физическим и юридическим лицам о зарегистрированных организациях (Приказ Минюста России от 14.12.2006 г. № 362). Организация исполнения запросов российских граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство (Приказ Минкультуры России от 23.10.2007 г. № 1297). Выдача разъяснений по вопросам международного права в связи с запросами физических и юридических лиц (Приказ МИД России от 1.11.2007 г. № 18399). Предоставление заинтересованным лицам сведений об объектах капитального строительства (Приказ Минэкономразвития России от 26.04.2007 г. № 147). Информирование в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания (Приказ Ростуризма от 19.12.2007 г. № 141). Прием граждан, своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленные законодательством РФ сроки (Приказ Минэкономразвития России от 26.06.2007 г. № 212). Иные государственные информирующие функции
5.11.2008 г.	Абакан	Пресс-конференция «Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов»	

Продолжение табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
5.11.2008 г. (15.00)	Абакан	Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов	Государственный комитет Республики Хакасия по управлению государственным имуществом (Приказ от 4.05.2007 г. № 11-п). Министерство труда и социального развития Республики Хакасия (Приказ от 29.06.2007 г. № 100-д)
7.11.2008 г.	Чебоксары	Пресс-конференция «Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов»	
7.11.2008 г. (11.00)	Чебоксары	Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов	Министерство здравоохранения и социального развития Республики Чувашия (Приказ от 21.08.2007 г. № 554)
10.11.2008 г.	Казань	Пресс-конференция «Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов»	
10.11.2008 г. (10.00)	Казань	Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов	Приказ министра образования и науки Республики Татарстан от 4.06.2007 г. № 1200/7. Приказ министра труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 22.11.2007 г. № 383. Приказ начальника Главного архивного управления при Кабинете Министров Республики Татарстан от 7.06.2007 г. № 011. Приказ министра земельных и имущественных отношений Республики Татарстан от 30.05.2007 г. № 885-р.

Окончание табл.

Дата (время)	Город	Тема экспертного обсуждения (круглого стола)	Обсужденные федеральные и административные регламенты
11.11.2008 г.	Москва	Административная регламентация государственных функций Министерства внутренних дел РФ	Прием квалификационных экзаменов и выдача водительских удостоверений. Согласованный проект МВД России от 29.10.2007 г. № 1/8563
11.11.2008 г.	Саратов	Пресс-конференция «Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов»	
11.11.2008 г. (14.00)	Саратов	Государственные функции и услуги: от регламента до реалий. Итоги мониторинга внедренных административных регламентов	Административный регламент предоставления министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области государственной услуги по выдаче разрешения на строительство на земельном участке, на который не распространяется действие градостроительного регламента или для которого не устанавливается градостроительный регламент, а также для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства регионального значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков Приказ Министерства промышленности и энергетики Саратовской области от 23.04.2007 г. № 118 лд. Приказ (с изменениями, внесенными приказом от 12.09.2007 г. № 1680) от 28.12.2006 г. № 2177. Приказ начальника управления по делам архивов Правительства Саратовской области от 11.10.2007 г. № 56/1-4. Приказ комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области от 22.10.2007 г. № 1898. Административный регламент комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области по предоставлению государственной услуги по рассмотрению, утверждению и выдаче документов в сфере нормирования воздействия на окружающую среду (Приказ комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области от 12.09.2007 г. № 1681)

2.3. Пример информационной памятки, содержащей основные характеристики порядка исполнения Ростехнадзором государственной функции по регистрации опасных производственных объектов

Регистрация (перерегистрация) опасных производственных объектов

Правовые основы: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 4.09.2007 г. № 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» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 1.10.2008 г. № 10224, официальное опубликование 12.11.2007 г. № 46).

Кто имеет право обратиться с заявлением о регистрации опасных производственных объектов?

С заявлением о *регистрации* опасных производственных объектов могут обратиться организации (независимо от организационно-правовой формы и формы собственности), структурные подразделения организации, обладающие юридической правоспособностью, эксплуатирующие действующие опасные производственные объекты на правах собственности или аренде или ином законном праве не позднее 10 дней с момента начала эксплуатации опасного производственного объекта.

Указанные лица обращаются с заявлением о *перерегистрации* опасных производственных объектов не реже одного раза в 5 лет. В случае изменения сведений, содержащихся в ранее утвержденной карте учета опасного производственного объекта указанные лица обращаются с заявлением *о внесении изменений* в государственной реестр опасных производственных объектов. Указанные лица также могут обратиться с заявлением *об исключении* опасного производственного объекта из государственного реестра опасных производственных объектов, в случае если опасные производственный объект утратил признаки опасности или выбыл из владения эксплуатирующей организации.

Куда Вы можете обратиться с заявлением о регистрации опасных производственных объектов?

В Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и ее территориальные органы или в иные федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы), в случае если эксплуатируемый опасный производственный объект подведомственен таким федеральным органам исполнительной власти (далее — Регистрирующий орган).

Место нахождения центрального аппарата Ростехнадзора: г. Москва, ул. Таганская, д. 34. Почтовый адрес для направления документов и обращений: 105006, г. Москва, ул. Александра Лукьянова, д. 4, корп. 8.

Официальный интернет-сайт: www.gosnadzor.ru

Документы и обращения в адрес центрального аппарата Ростехнадзора могут быть сданы в экспедицию по адресу: г. Москва, ул. Александра Лукьянова, д. 4, корп. 8. График работы экспедиции: с понедельника по четверг: 10.00—18.00; пятница 10.00—16.45; суббота, воскресенье — выходные дни.

Контактная информация территориальных органов Ростехнадзора размещена на официальном сайте Ростехнадзора www.gosnadzor.ru.

Для исполнения государственной функции Вы должны предоставить следующие документы:

Заявление (бланк заявления Вы можете получить, обратившись лично в Ростехнадзор или обратившись к Приложению V 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, утвержденного приказом Ростехнадзора от 4.09.2007 г. № 606 (далее — Административный регламент). К заявлению прилагаются следующие документы на бумажном и электронных носителях:

а) карта учета опасного производственного объекта в двух экземплярах (образец приведен в Приложении VI к Административному регламенту);

б) сведения, характеризующие каждый опасный производственный объект, в двух экземплярах (образец приведен в Приложении VII Административного регламента);

Также при необходимости у Вас специалистом регистрирующего органа могут быть дополнительно запрошены следующие документы:

● уставные документы организации (в том числе коды статистики, свидетельство о регистрации юридического лица, свидетельство о постановке на налоговый учет, местонахождение);

● структура организации;

● генеральный план, экспликация зданий и сооружений;

● данные о количестве опасных веществ на опасном производственном объекте, в том числе более подробных сведений об опасных веществах (годовая потребность или объем закупок в соответствии с бухгалтерскими документами), проектная мощность резервуаров (емкостей) с опасными веществами, численность обслуживающего персонала на объекте;

● сведения о наличии ранее полученных лицензий и разрешений на применение технических устройств, эксплуатируемых в составе опасного производственного объекта;

● сведения о размерах и границах территории, санитарно-защитных и(или) охранных зонах опасного производственного объекта;

● сведения о применяемых технологиях на основных и вспомогательных производствах, эксплуатируемых технических устройствах;

● документы, подтверждающие права собственности и владения опасным производственным объектом.

В случае если Вы обратились в регистрирующий орган с заявлением о перерегистрации опасного производственного объекта или с заявлением о внесении изменений в государственный реестр опасных производственных объектов, то в регистрирующий орган помимо указанных выше документов необходимо представить ранее выданное свидетельство о регистрации опасных производственных объектов и карты учета. Кроме этого, для внесения изменений в реестр опасных производственных объектов необходимо в регистрирующий орган представить документы, подтверждающие прошедшие изменения, вызвавшие необходимость внесения соответствующих изменений в реестр.

В случае обращения в регистрирующий орган с заявлением об исключении опасного производственного объекта из реестра опасных производственных объектов Вам необходимо представить:

● ранее выданную карту учета исключаемого опасного производственного объекта;

● ранее выданное свидетельство о регистрации опасного(ых) производственного(ых) объекта(ов);

● копии документов, подтверждающих:

а) ликвидацию и вывод из эксплуатации опасного производственного объекта (списания с баланса);

б) сдачу в аренду опасного производственного объекта (заверенные нотариально);

в) консервацию (на срок не менее года) опасного производственного объекта;

г) смену организации — владельца опасного производственного объекта;

д) факт купли-продажи опасного производственного объекта (заверенные нотариально);

е) изменения на опасном производственном объекте, в связи с которыми у объекта не стало признаков опасности (дегазация, акт отключения от газоснабжения и т.д.).

В случае сдачи в аренду ранее зарегистрированного в государственном реестре опасного производственного объекта, организация-арендодатель представляет в регистрирующий орган документы, содержащие сведения об организации-арендаторе.

В случае если адрес места эксплуатации регистрируемого опасного производственного объекта и местонахождения эксплуатирующей его организации, в соответствии с уставными документами, не совпадают (или надзорные функции на регистрируемом объекте осуществляют несколько регистрирующих органов), то при представлении для утверждения карты учета опасного производственного объекта такая карта должна быть согласована регистрирующим органом по месту эксплуатации опасного производственного объекта (или регистрирующим органом, также осуществляющим надзорные функции на таком объекте).

Условия и сроки исполнения государственной функции: регистрация опасных производственных объектов осуществляется на бесплатной основе.

Регистрация (перерегистрация) опасных производственных объектов проводится в течение 20 дней со дня регистрации заявления эксплуатирующей организации. По согласованию с эксплуатирующей организацией регистрирующий орган может увеличить срок подготовки и выдачи свидетельства о регистрации опасных производственных объектов в случае регистрации в ее составе более 100 опасных производственных объектов. В случае если у Вас специалистом регистрирующего органа будут запрошены дополнительные документы и сведения, течение срока предоставления государственной услуги приостанавливается до момента представления Вами запрошенных документов.

Результатом государственной функции является учет опасного производственного объекта и эксплуатирующей его организации; получение организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, документов, подтверждающих произведенную регистрацию опасного производственного объекта (утвержденная карта учета опасного производственного объекта, свидетельство о регистрации опасного(ых) производственного(ых) объекта(ов)).

Основаниями для приостановления предоставления государственной функции и возврата документов являются:

а) представление документов не в полном объеме;

б) несоответствие представленных сведений об эксплуатирующей организации сведениям ее уставных документов;

в) отсутствие подтверждения законных прав владения опасным производственным объектом или юридической ответственности эксплуатирующей организации при его эксплуатации;

г) подача пакета документов для исполнения регистрирующим органом государственной функции структурным подразделением организации, не обладающим юридической правоспособностью;

д) подача эксплуатирующей организацией документов в регистрирующий орган не по месту ее местонахождения согласно уставным документам;

е) подача эксплуатирующей организацией пакета документов в регистрирующий орган, не соответствующий ее ведомственной принадлежности;

ж) осуществление эксплуатирующей организацией идентификации опасных производственных объектов не в полном объеме;

з) ошибочная идентификация эксплуатирующей организацией опасных производственных объектов.

Вы имеете право на обжалование действий (или бездействия) должностных лиц Ростехнадзора в досудебном и судебном порядке.

В административном порядке Вы можете обжаловать действия или бездействие должностных лиц регистрирующего органа. Действия (бездействие) должностных лиц Ростехнадзора обжалуются в том органе, в котором они проходят службу. Если обжалуемое действие (бездействие) совершено руководителем территориального органа, то оно может быть обжаловано в вышестоящий орган Ростехнадзора.

Письменная жалоба должна быть рассмотрена в течение 30 дней.

Вы также имеете право оспорить действия (бездействие) и решения регистрирующих органов, а также их должностных лиц в суд по месту нахождения соответствующих органов.

Дополнительную информацию Вы можете получить по многоканальному телефону справочной службы: 8-495-411-60-48, 8-495-411-60-54.

2.4. Организация проведения экспертных обсуждений

Для организации и проведения экспертных обсуждений была сформирована команда основных участников, наделенных определенными функциями и ролями, необходимыми для достижения поставленных задач на различных этапах подготовки и проведения мероприятий.

Ведущие участники мероприятий:

● организаторы московских и региональных мероприятий, выполняющие функции рекрутинга экспертов, аренды площадок для проведения экспертных обсуждений, проведения пресс-конференций, размещения и распространения информационных и методических материалов по участникам мероприятий

в печатных и электронных средствах массовой информации, по электронной почте и лично — представители Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, Института национального проекта «Общественный договор», Центра гражданского анализа и независимых исследований «ГРАНИ» (Пермь), Межрегиональной правозащитной ассоциации «АГОРА» (Казань), АНО «Ресурсный Правозащитный Центр» (СПб);

● модераторы, разрабатывающие сценарии проведения обсуждения конкретной группы государственных функций и государственных услуг, выполняющие также функции ведения и координации экспертного обсуждения для рассмотрения и учета максимального количества представленных на обсуждение экспертных позиций, — представители Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, а также Аналитического центра Юрия Левады;

● наблюдатели, являющиеся экспертами в сфере институциональной экономики, социологии, права, выполняющие функции протоколирования и профессионального анализа ключевых проблем практики правоприменения административных регламентов и путей ее улучшения, выделенных экспертами в процессе обсуждения, — представители Института национального проекта «Общественный договор», факультета права и Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ;

● собственно эксперты — представители экспертного, научного сообщества, некоммерческих и коммерческих организаций, в основном профессионально подготовленные специалисты, имеющие опыт получения рассматриваемых на экспертном обсуждении государственных функций и государственных услуг, отражающие мнения различных групп потребителей государственных функции и государственных услуг.

Этап подготовки к экспертным обсуждениям включал в себя:

● анализ порядка исполнения и практики правоприменения государственных функции и государственных услуг;

● определение группы взаимосвязанных государственных функции и государственных услуг, подлежащих экспертному обсуждению в рамках одного мероприятия, а также формирование московского и регионального графика проведения мероприятий;

● разработку сценариев проведения экспертных обсуждений, а также иных методических материалов;

● определение целевой аудитории, заинтересованной в надлежащей практике исполнения взаимосвязанной группы государственных функции и государственных услуг;

● выбор потенциальных экспертов — представителей экспертного и научного сообщества, правозащитных и коммерческих организаций, заинтересованных в выражении интересов своей группы, и формирование списка экспертов, приглашаемых на экспертные обсуждения;

● рекрутинг экспертов, аренду площадок для проведения экспертных обсуждений;

● проведение пресс-конференций;

● рассылку, размещение и распространение информационных и методических материалов по участникам мероприятий в печатных и электронных средствах массовой информации, по электронной почте и лично.

На этапе подготовки к экспертному обсуждению специалистами Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ проводился анализ порядка исполнения и практики правоприменения группы государственных функции и государственных услуг, подлежащей экспертному обсуждению, для выявления основных происходящих в этой сфере процессов, проблем, а также для выделения целевой аудитории и значимых групп интересов.

В процессе такой подготовки проводились консультации со специалистами, мониторинг прессы, анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих данную сферу. По ее итогам составлялись схема и сценарии экспертных обсуждений, список лиц, которые необходимо пригласить на экспертные обсуждения, разрабатывались аналитические, методические и информационные материалы для проведения экспертных обсуждений.

Рекрутинг региональных экспертов, аренда региональных площадок для проведения экспертных обсуждений, проведение региональных пресс-конференций, оповещение и распространение информации о графике и площадках проведения региональных экспертных обсуждений были организованы и проведены Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ при содействии

региональных правозащитных организаций — Института национального проекта «Общественный договор», Центра гражданского анализа и независимых исследований «ГРАНИ» (Пермь), Межрегиональной правозащитной ассоциации «АГОРА» (Казань), АНО «Ресурсный Правозащитный Центр» (СПб).

Чтобы не создавать ситуации с ярко выраженным «конфликтом интересов» методология проведения мероприятий и рекрутинга экспертов исключала участие в экспертных обсуждениях представителей государственных органов исполнительной власти — разработчиков и исполнителей государственных функций и государственных услуг.

Обсуждения практики внедрения административных регламентов с государственными служащими, непосредственно исполняющими государственные функции и предоставляющими государственные услуги, проходили в рамках иных мероприятий всероссийского мониторинга внедренных административных регламентов с иной методологической основой.

Однако организаторы экспертных обсуждений столкнулись с ситуацией, когда региональные и федеральные органы исполнительной власти (Росздравнадзор, Росприроднадзор (Управление по Пермскому краю), Государственная инспекция по охране окружающей среды Пермского края и т.д.) проявляли инициативу и приходили на мероприятия, активно участвовали в них, высказывали свое мнение, выслушивали критику выступавших экспертов и представителей правозащитных и коммерческих организаций.

Этап проведения экспертных обсуждений включал в себя:

● координацию экспертного обсуждения и ведение дискуссии приглашенных экспертов по проблемам, обозначенным в сценарии;

● профессиональное наблюдение за ходом дискуссии и фиксации обозначенных экспертами проблем;

● разработку рабочей карты и аналитического заключения по каждой группе обсужденных административных регламентов.

Процесс экспертного обсуждения координировался модератором, который профессионально выполнял функции ведущего экспертного обсуждения, направлял дискуссию приглашенных экспертов по проблемам, обозначенным в сценарии, руководил процессом групповой рефлексии и обсуждения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

К работе были привлечены наблюдатели разных профессий: институционалисты, юристы, социологи. В основном они не участвовали в экспертном обсуждении, фиксировали проблемы практики правоприменения административных регламентов и пути ее улучшения, обозначенные экспертами на обсуждении, а также составляли рабочие карты и аналитические заключения по каждой группе обсужденных административных регламентов.

По итогам проведенных мероприятий был получен уникальный материал: представлены позиции и профессионально проанализированы мнения различных групп интересов и категорий получателей государственных функций и государственных услуг, объединенных в профессиональные сообщества — экспертные, научные, правозащитные, рыночные, имеющие собственные представления о качестве, проблемах правоприменения административных регламентов и путях его улучшения.

Ведущие участники московских и региональных экспертных обсуждений

ФИО	Должность и роль в мероприятиях
Организация и проведение московских и региональных экспертных обсуждений — Институт государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ	
Кукса Татьяна	Координатор и модератор региональных и московских экспертных обсуждений от Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ
Николенко Анастасия	Разработчик реестра экспертов для проведения экспертных обсуждений, формы регистрации экспертов на сайте http://monitoring.hse.ru/index.html, синхронизации ее с информационной системой

Продолжение табл.

ФИО	Должность и роль в мероприятиях
Информационное обеспечение региональных экспертных обсуждений	
Колбасин Дмитрий	Руководитель отдела информации Ассоциации АГОРА, информационное обеспечение региональных мероприятий
Намсараева Алла	АНО «Ресурсный Правозащитный Центр» (СПб), информационное обеспечение региональных мероприятий
Александров Артемий	Корреспондент, аналитический еженедельник «Дело», информационное обеспечение региональных мероприятий
Юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений — эксперты, юристы юридического факультета ГУ ВШЭ	
Кнутов Александр	Аспирант кафедры теории права и сравнительного правоведения ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Соловьев Дмитрий	Преподаватель кафедры теории права и сравнительного правоведения ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Лебедев Антон	Аспирант ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Чаплинский Александр	Аспирант ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Скоробогатов Владислав	Преподаватель ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Сердюков Александр	Преподаватель, аспирант кафедры теории права и сравнительного правоведения ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Белькович Родион	Преподаватель, аспирант кафедры теории права и сравнительного правоведения ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Мазаев Дмитрий	Преподаватель, аспирант кафедры административного права ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Филимонов Константин	Старший преподаватель кафедры международного частного права ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Салыгин Евгений	Декан юридического факультета ГУ ВШЭ, к.ю.н., доцент кафедры теории права и сравнительного правоведения ГУ ВШЭ, юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Маркунцов Сергей	Старший преподаватель кафедры уголовного права ГУ ВШЭ, к.ю.н., юридическое сопровождение московских экспертных обсуждений
Ведущие — модераторы экспертных обсуждений — сотрудники Аналитического центра Юрия Левады (далее — Левада-Центр)	
Левинсон Алексей	Руководитель отдела социокультурных исследований Аналитического центра Юрия Левады, профессор
Гуреев Сергей	Руководитель проектов качественных исследований Аналитического центра Юрия Левады
Королева Светлана	Сотрудник Аналитического центра Юрия Левады
Кравченко Екатерина	Сотрудник Аналитического центра Юрия Левады

Окончание табл.

ФИО	Должность и роль в мероприятиях
Наблюдатели экспертных обсуждений — сотрудники некоммерческого партнерства Институт национального проекта «Общественный договор»	
Маковецкая Светлана	Программный директор некоммерческого партнерства Института национального проекта «Общественный договор»
Чабанова Александра	Сотрудник некоммерческого партнерства Института национального проекта «Общественный договор», координатор проектов АНЦЭА (ассоциации независимых центров экономического анализа)
Сулимов Константин	Эксперт фонда «Центр гражданского анализа и независимых исследований “ГРАНИ”» (Пермь)

3. Результаты экспертных обсуждений

По итогам проведенных осенью 2008 г. московских и региональных экспертных обсуждений практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг можно сделать следующие выводы:

● Результаты проведенных мероприятий свидетельствуют о готовности и потребности экспертного и научного сообщества, представителей правозащитных и коммерческих организаций, представляющих интересы непосредственных потребителей государственных функций и государственных услуг, к регулярному взаимодействию с властью по вопросам улучшения практики правоприменения административных регламентов. Активность экспертов была достаточно высокой. Между тем следует отметить, что готовность сотрудничать и участвовать в мероприятиях мониторинга внедренных административных регламентов в регионах была значительно выше, чем в столице. По всей видимости, это свидетельствует о том, что столичные эксперты не испытывают недостатка в возможности довести свое мнение до органов государственной власти. Региональные экспертные мнения учитываются, скорее всего, гораздо реже.

● Подготовленные в ходе проекта технологический, инфраструктурный, информационный и методологический инструментарии позволяют организовывать и проводить регулярные московские и региональные экспертные обсуждения и измерения результатов внедрения и правоприменения административных регламентов.

● Результаты региональных экспертных обсуждений свидетельствуют о низкой осведомленности некоторых категорий экспертов о практике разработки, внедрения и применения федеральных и региональных административных регламентов, а также о способах участия общественности при проведении независимых экспертиз и публичных обсуждений проектов административных регламентов. Указанный факт свидетельствует о необходимости информирования различных категорий населения о процедурах разработки и порядке применения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

● Представленные экспертные позиции в сочетании с их профессиональным анализом образуют уникальный материал, ярко и компактно отражающий основные проблемы внедрения и практики правоприменения административных регламентов. Представляется, что полученные сведения должны быть обязательными для ознакомления и использования государственными органами исполнительной власти, непосредственно исполняющими государственные функции и государственные услуги. При этом, несмотря на активное участие в экспертных обсуждениях, участники критически высказывались о реальных возможностях изменения нежелательной практики посредством донесения до власти информации о существующих проблемах.

● Благодаря участию в экспертных обсуждениях представителей различных заинтересованных групп удалось получить разнонаправленные, иногда кардинально противоположные экспертные мнения по одной и той же проблеме, возникающей в ходе исполнения государственных функций и государственных услуг. Указанный факт наделяет органы государственной власти обязанностью учета всех

имеющихся частных мнений и привилегией формирования итоговой государственной позиции, совмещающей частные интересы при одновременном сохранении общественного интереса.

Далее представлены выдержки из экспертных обсуждений, отражающих ключевые проблемы исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

3.1. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере культуры. 15.09.2008 г., Москва

В процессе обсуждения регламентов эксперты выделили в области ведения государственного свода особо охраняемых объектов культурного наследия, учета всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории России культурных ценностей, регистрации фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, аттестации экспертов по культурным ценностям ряд проблем.

1. Экспертами были отмечены недостатки терминологического аппарата нормативно-правовых актов, регламентирующих данные сферы.

Представитель Российской Государственной Библиотеки: Нет утвержденного термина «книжный памятник». Закон «О библиотечном деле» оперирует термином «памятники истории культуры». Однако этот термин уже не охватывает книжные памятники.

Модератор Левада-Центра: Использован термин, который не приложим к книгам?

Представитель Российской Государственной Библиотеки: Совершенно верно. Поэтому сейчас, когда начали пересматривать закон о библиотечном деле, мы поставили задачу внести этот термин и туда же внести правовые основы введения общероссийского свода книжных памятников. Проект, в принципе, готов. Он на уровне обсуждения, но пока не проходит.

2. Все эксперты указали на отсутствие в нормативных актах четких критериев для присвоения объекту культуры того или иного статуса.

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Дело в том, что отсутствует ли четко определенная граница между особо ценными памятниками и иными памятниками? Это сложный вопрос, который нужно регламентировать в первую очередь, потому что на этой грани можно сделать довольно много ошибок, в том числе и на государственном уровне.

Представитель Российской Государственной Библиотеки: Совершенно верно. Мы когда с книжными памятниками работаем, то проводим градации: памятник мирового значения, но его надо зафиксировать, чтобы он получил статус через ЮНЕСКО, затем памятник федерального уровня, памятник регионального уровня и памятник местного уровня. Иногда нам кажется, что книга не представляет особой ценности, но специалисты региональной библиотеки, где она хранится, представляют, почему эта книга является историческим памятником их региона.

Модератор Левада-Центра: Это решение принимается в рамках экспертного сообщества, специалистов библиотечного дела?

Представитель Российской Государственной Библиотеки: Пока оно не получило правового развития. Пока это профессиональная оценка.

3. В процессе обсуждений отмечалось, что существующие правила учета объектов культуры на практике используются ненадлежащим образом.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Правда ли, что для полноценного учета в законодательстве не хватает перечня определенных документов, таких как фотографии вещи, документы, подтверждающие поступление этой культурной ценности? Требуется перечень необходимых документов?

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Я думаю, что регламенты должны именно это учесть — как именно зарегистрировать памятник. Должна быть предусмотрена обязательная фотофиксация.

Представитель Российской Государственной Библиотеки: Но вообще-то в государственном каталоге предусматривается.

Представитель антикваров и артдилеров: Я думаю, что нормативно установлена обязанность музеев осуществлять регистрацию, но она на деле не исполнялась. Я глубоко сомневаюсь, что обязанность проводить фотофиксацию и описание хранимых культурных ценностей не была прописана в приказах по регламентации деятельности музеев. Другое дело, что она не исполнялась.

…

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Да. Утвержденные формы учета, которые существуют в системе наших государственных музеев, давно устарели. Они устарели настолько, что, вернусь к ситуации с Эрмитажем, не все вещи даже сфотографированы были. Сокровища мирового уровня не сфотографированы. Когда я с работниками Эрмитажа говорил на эту тему, я спрашивал: «Какое у вас соотношение сфотографированных и не сфотографированных памятников»? — «Наверное, только около 35% у нас сфотографировано». Понимаете? В Эрмитаже зафотофиксировано 35% всего предметов. Но даже если 70%, все равно это преступление.

4. Эксперты отмечали необходимость внедрения информационных систем при осуществлении учетных функций. Данные системы должны быть, во-первых, полномасштабными, а во-вторых, открытыми для всех заинтересованных лиц.

Модератор Левада-Центра: Какие из современных информационных технологий должны быть закреплены законом для учета и регистрации культурных ценностей?

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Я считаю, что нужно использовать электронные носители. Старые фотографические методы могут существовать. Надо сохранять то, что уже сделано. Но надо внедрять электронные носители. Они не стареют — раз. Они легко тиражируются — два. Такая информация может легко передаваться по сетям. Этим можно оперировать. Это может стать достоянием всех тех, кто в этом нуждается.

Представитель антикваров и артдилеров: Я полностью согласен с предыдущим оратором.

…

Представитель антикваров и артдилеров: База данных похищенных культурных ценностей сейчас в Министерстве внутренних дел есть, но она не полная. Она существует.

Модератор Левада-Центра: Но она существует для их оперативных целей?

Представитель антикваров и артдилеров: Естественно. Но издаются же каталоги, если вы видели. Совместно с Росохранкультурой, насколько я знаю.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Они дорогие?

Представитель антикваров и артдилеров: 2000 рублей. Насколько я знаю, уже третий номер вышел. Это не все, конечно. Это капля в море. Эта база данных не является исчерпывающей. Далее, она отсутствует в общем доступе в Интернете. Однако, как показывает практика, свободный доступ к этим базам есть в других странах, и эта проблема там не стоит.

5. Было отмечено, что в отношении некоторых функций в нормативных актах не закреплен порядок выдачи экспертного заключения, на основании которого принимается решение о присвоении объекту того или иного статуса.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Из регламента ведения свода особо ценных объектов следует, что решение об отнесении к особо ценным объектам принимает Президент и далее по иерархии. Насколько полноценным может быть принятие такого типа решений, если критерии нигде не прописаны? Насколько я понимаю, органы исполнительной власти не способны принимать решение по каждой книге?

…

Представитель Российской Государственной Библиотеки: Конечно, нет. Экспертные советы должны быть. Мы сейчас такую систему предлагаем. На деле уже все работает, но без правового подтверждения. Есть федеральный центр по работе с книжными памятниками на базе РГБ. Создаем сейчас региональные центры по работе с книжными памятниками, сотрудников которых мы обучаем, как идентифицировать, как придавать статус книжным памятникам, каким изданиям и т.д. Мы их обучаем

и считаем, что экспертные советы должны быть при этих центрах. У нас совет, который придает статус книжного памятника, памятникам федерального уровня. Точно так же, если мы видим мирового уровня, мы отправляем в ЮНЕСКО на номинацию. Регионального — должен быть экспертный совет при региональном центре. Мы предлагаем такую систему.

6. Применительно к государственной функции по регистрации фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей эксперты особо отмечали необходимость хорошо налаженного межведомственного взаимодействия.

Представитель антикваров и артдилеров: В данном случае необходимо обязать Министерство внутренних дел принимать решения о квалификации того или иного преступления. Ведь от квалификации зависит то, о чем мы говорим. Либо мы говорим о краже культурной ценности, либо мы говорим о краже просто какого-то сервиза, не представляющего культурной ценности. После квалификации того или иного преступления информация должна автоматически передаваться в Росохранкультуру, если мы говорим о дополнительной базе данных похищенных культурных ценностей. Это должно в обязательном порядке проводиться.

…

Представитель антикваров и артдилеров: Яркий пример. У нас Министерство внутренних дел не заинтересовано в том, чтобы было к нему как можно больше обращений о преступлениях, потому что львиная доля из них не раскрывается, в том числе большое количество краж, а мы, по большому счету, здесь и имеем в виду кражи. Соответственно, если будет такой регламент и будет функция у Министерства культуры, то человек, зная о том, что в МВД в 50% случаев его просто попросят не подавать заявление, он пойдет в Министерство культуры, в Россвязьохранкультуру и заявит о том, что была кража. После этого будет проведена регистрация сообщения о преступлении. Министерство внутренних дел будет обязано возбудить уголовное дело — а. И б — дать свою квалификацию, поскольку тут нужно будет привлекать экспертов для квалификации, было ли это культурной ценностью или нет. Если мы оставим функцию только за Министерством внутренних дел, то тогда ситуация никоим образом не изменится, потому что большинство людей просто не пойдут в милицию и не будут говорить о том, что произошла кража.

7. Участники экспертных обсуждений единогласно признали необходимость проведения аттестации экспертов по культурным ценностям, причем было высказано мнение о необходимости расширения сферы деятельности, для ведения которой аттестуются эксперты. Однако взгляды по поводу того, какой субъект должен проводить данную аттестацию, разделились: была высказана точка зрения, что эта функция должна исполняться саморегулируемой организацией, и мнение, что это — прерогатива государственных органов с участием представителей экспертного сообщества.

Эксперты отметили, что аттестация не должна иметь формальный характер, а должна быть качественной проверкой квалификации эксперта.

Также была отмечена необходимость установления ответственности экспертов за ненадлежащее выполнение экспертизы.

Представитель антикваров и артдилеров: Написано: «Условием аттестации эксперта является предоставление всех необходимых для осуществления государственной функции документов, и по результатам рассмотрения которых выдается удостоверение». Только документы нужно предоставить, после чего, когда они будут оценены, лицо либо становится, либо не становится экспертом. Аттестация должна быть экзаменом. Человека нужно аттестовать, человека нужно проэкзаменовать, дать ему испытания. Если он получил в каком-то сороковом году высшее образование в определенной области, является искусствоведом, то это еще не означает, что на сегодняшний день является специалистом того уровня, который мог бы оценивать материалы, мог бы делать соответствующие адекватные выводы.

…

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Мне кажется очень рациональным высказывание о том, чтобы аттестация носила экзаменационный характер. Я за это. Я вообще за ужесточение требований к экспертам. В моей области (область древнерусского искусства. — *Прим. ред.*), чаще, чем

в других областях мы сталкиваемся с тем, что неквалифицированное мнение эксперта может перенести вещь из одного разряда в другой со статусом 1/100. Я не вижу никакого другого пути отсева, кроме экзаменационного. Но — судьи кто? В нашем узком сообществе, я беру только свою тему, можно найти 20 человек, мнением которых хоть как-то дорожат на музейном и антикварном рынке. Ввести все эти персоналии в совет, наверное, не реально. Есть внутренний антагонизм. Порой противоречия доходят до обостренных форм. И тут могут различные субъективные факторы влиять на результат аттестации. Поэтому, поставив во главу угла эти два параметра с документами и с точностью данных, их можно дополнить третьим пунктом, а именно: аттестацией, но при этом необходимо создание внутри экспертного сообщества некоей комиссии особо авторитетных людей. Другого пути я просто не вижу. Более того, тем музейщикам, которые сейчас делают экспертизы от имени музеев, категорически это запретить.

…

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Ответственность должна быть персональная, личная. Это нужно обязательно прописать в регламенте. Необходима персональная, личная ответственность вплоть до уголовной. Я не боюсь этого слова, потому что есть ситуация с Третьяковкой, когда около 200 предметов были квалифицированны ошибочно. Этого от имени государственного учреждения быть не может никогда. Нигде в мире такого нет. Есть персональная ответственность человека, который дал такую экспертизу, — будь любезен, ты ее и неси.

…

Эксперт по иконописи и иным культурным ценностям: Что касается коллективной ответственности, то внутри коллективной ответственности должно быть персональное деление. Условно говоря, книга будет квалифицироваться тремя экспертами: один пишет о том, что в историческом плане она представляет, другой пишет о том, что в художественном плане, а третий — в издательско-полиграфическом плане. Вот три подписи стоят. Если в силу возникновения какой-то коллизии один из этих пунктов не совпадет с тем, что на самом деле есть, то нести ответственность должен один из тех, кто подписался под этим самым пунктом.

Обобщая вышесказанные проблемы и предложения, можно отметить следующее:

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: …Я констатирую тот факт, что по двум учетным функциям: по введению реестра особо ценных объектов и по электронной базе перемещенных объектов, как таковых проблем в регламентации этих функций мы не наблюдаем, но мы наблюдаем нерешенность таких вопросов, как предмет регулирования, субъекты. Не определены должным образом лица, которые отвечают за наделение того или иного объекта культурного наследия статусом. Нет четкого, исчерпывающего перечня субъектов. Основной проблемой является то, что нет обязанности сообщать в Росохранкультуру сведений о случившемся факте. Нет обязанности ни у одного органа, ни у Росохранкультуры, ни у МВД России, ни совместно, информировать граждан, широкую общественность о случившемся. Это должно быть предусмотрено в регламенте.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Аттестация экспертным сообществом, личная ответственность, обязательное экзаменование, расширение самой сферы аттестации, уточнение круга субъектов, которые проводят эту аттестацию, субъектный состав, принимающий решение, усиление набора требований к экспертам через саму совокупность критериев и процедуру оценки, и, наконец, ответственность, как перед самим экспертным сообществом, так и административная, и уголовная. Вот предложения, которые мы зафиксируем в аналитическом заключении по рассмотренному административному регламенту.

3.2. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере СМИ. 15.09.2008 г., Москва

В процессе обсуждения эксперты выделили в сфере регистрации средств массовой информации, получения лицензий на право вещания ряд проблем.

1. Были отмечены недостатки нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность СМИ, прежде всего в области терминологии.

Представитель академии телевидения: Вы уже понимаете по часу нашего общения, что отрасль медиа индустрии в правовом отношении не отрегулирована, базовый закон не является базовым законом для электронных СМИ, само понятие «электронные СМИ» вообще не определено и т.д.

…

Представитель академии телевидения: Нам нужен закон о электронных СМИ. Но он нужен и обществу. Лирическое отступление. Сегодня утром в метро я купил два любимых издания: «New Times» и «Новую Газету». И там, и там написано об этой скандальной ситуации по поводу того, что прокуратура вновь теперь написала предписание о закрытии канала «2х2». На каком основании? На основании того, что пятидесятники-баптисты считают, что он пропагандирует культ насилия, жестокости, порнографию. Кстати говоря, по этому поводу у меня есть по конкретному пункту замечание. Кто определил понятие «порнография»? Кто определил меру жестокости и насилия? «9-ая рота», «Они сражались за родину» — там нет насилия и жестокости и т.д.? Поэтому это все глупости. Смотрите, здесь написано, пункт 39-3: «если название, примерная тематика и специализация представляет злоупотребление свободой массовой информации», т.е. «использование средств массовой информации в целях, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости». Ну, хорошо. В общем плане это в законе о СМИ записано, но стоит ли записывать эту сомнительную формулировку в регламент, допускающую усмотрение регулятора? Это опасно, потому что на основании ее прекращается деятельность компании.

2. Было указано, что государственная функция по регистрации СМИ имеет ограниченный характер: регистрация осуществляется, но ведение учета зарегистрированных объектов (т.е. ведение реестра) надлежащим образом не осуществляется. Отмечен ряд негативных последствий.

Решение данной проблемы эксперты видят в создании и ведении надлежащего учета зарегистрированных СМИ.

Представитель печатного СМИ: Есть функция собственно регистрации, т.е. внесения в реестр и исключения из реестра, а есть функция, которая ничем не регламентирована вообще, — это функция поддержания реестра. Происходят изменения со средствами массовой информации, которые, если следовать букве закона о СМИ, должны находить отражение в реестре. СМИ, скажем, меняет периодичность, меняет профиль, меняет еще что-то или перестает выходить, или не выходит более года. Я приведу случай с периодическими печатными изданиями. Если оно не выходит более года, то, если следовать строго букве закона о СМИ, требуется исключение из реестра. Сегодня это делается только в судебном порядке. То есть имеет место функция регистрации в реестре, включение в реестр и исключение. Но, кроме того, есть функция поддержания реестра, которая ничем сегодня не регламентирована и вообще, на самом деле, не существует в том виде, в каком она должна была бы быть.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это типичная история для регламентации. Как правило, органы не указывают свою именную функцию, называя все эти действия, которые они в рамках ее исполнения осуществляют. По-хорошему регистрация любого продукта подразумевает также и факт аннулирования регистрации и все остальные процедуры. По идее, регламент должен предусматривать все процедуры, которые входят в эту функцию. Но для упрощения ее называют каким-то одним общим наименованием. Иногда за этим упрощением следует, что процедуры, которые реально необходимы в рамках исполнения этой функции, не описаны. И это проблема.

Представитель печатного СМИ: На это нам и ссылается Росохранкультура, потому что у нас есть только функция регистрации, а функция ведения реестра — сначала они кивали, что это функция федерального агентства печати, теперь вообще непонятно, чья это функция.

…

Представитель печатного СМИ: Я представляю ассоциацию печатных СМИ. Одна из ее функций — это статистический мониторинг отрасли. Мы представляем ту сферу СМИ, в отношении которой никто не знает, сколько на самом деле существует на рынке изданий. Сколько их зарегистрировано, как выяснилось, даже не может сказать сегодня ни один государственный орган, потому что у них там полный бардак в этих базах данных, и органы запутались сами. Но по идее, если бы у них там был порядок, они должны были бы сказать точную цифру, сколько изданий зарегистрировалось. Сколько

же из них находится в реальном рыночном обороте, сколько из них реально выходит, и сколько из них региональных, федеральных, ежедневных и т.д. Этого сказать сегодня не может никто. Таким образом, для отрасли полностью отсутствует статистика.

Модератор Левада-Центра: Похожа ли ситуация у коллег, представляющих электронные СМИ?

1-й представитель телевизионного канала: Похожая.

2-й представитель телевизионного канала: И даже более того.

Представитель печатного СМИ: У нас она, наверное, более актуальная, потому что у нас все-таки больше этих печатных СМИ. Их, по-моему, уже за 60 тыс., если не больше, и никто не может толком сказать. Это влечет за собой целый ряд проблем. Во-первых, проблема статистического анализа и связанного со всеми вытекающими последствиями отсутствия всех необходимых данных по отрасли. Во-вторых, это проблема названий. У нас очень много появляется предпринимателей, которые просто регистрируют за собой название и держат его, не давая другим этим названием пользоваться. А потом продают. В принципе, здесь корыстные интересы. Это примерно то, что делается в Интернете. Это сплошь и рядом делается в Интернете, но в Интернете хотя бы существует некий порядок, по которому вы обязаны подтверждать свое название. Вы платите какую-то пошлину, но вы каждый год обязательно свое название подтверждаете. А в отношении печатных СМИ этого нет, что ударяет по интересам третьих лиц, которые хотели бы иметь свое название, придумали какое-то название, готовы выпускать издание под этим названием, но их удерживает то, что название занято, или есть схожее до смешения другое название, которое не используется.

Модератор Левада-Центра: Имеется ли такая проблематика в сфере электронных СМИ?

Представитель академии телевидения: Имеется. Не так давно Первый канал зарегистрировал несколько СМИ под названием «Второй», «Третий», «Четвертый», «Пятый», «Шестой»…

…

Модератор Левада-Центра: Нужен реестр?

Представитель печатного СМИ: Мы считаем — да, потому что принято считать в контексте закона о СМИ, что процедура регистрации и все связанные с этим процедуры имеют прямое отношение исключительно к проблематике свободы слова и проблематике правозащитной. На самом деле, для индустрии здесь более важно. Это на сегодня могло быть единственным инструментом отслеживания динамики появления новых изданий, отслеживания динамики потребности в бумаге и, соответственно, долгосрочное планирование этой потребности в бумаге, отслеживание динамики тиражной, отслеживание проникновения газет на разных территориях, отслеживание потребности в кадрах, все, что угодно. Мы не видим тенденции, поэтому мы не можем ничего понять, что происходит с индустрией.

Представитель телевизионного канала: С точки зрения электронных СМИ, если мы говорим об административных регламентах, интересы государства заключаются в том, что необходимо распределять радиочастоты. Имеет место следующая процедура: Федеральная конкурсная комиссия принимает решение о выдаче дефицитного природного уникального ресурса под названием радиочастота. Решение о выдаче частоты принимается на основании конкурса программных концепций. Чтобы решить вопрос о приоритете той или иной программной концепции в том или ином регионе, комиссия, как минимум, должна себе представлять, какие программные концепции и средства массовой информации доступны населению, которое составляет зрительскую аудиторию этого города.

3. Эксперты высказали мнение о необходимости, как минимум, гармонизации, а как максимум, объединения в одну функцию регистрации СМИ, выдачи лицензии на вещание и выдачи лицензии в сфере связи.

Представитель телевизионного канала: Напишите, пожалуйста, такое предложение. Одним из принципиальных вопросов корректировки регламентов, является необходимость комплексной корректировки всех регламентов, относящихся к регистрации СМИ, лицензированию в сфере вещания и лицензированию в сфере связи. С учетом того, что все три процесса составляют правовую базу деятельности электронных СМИ, корректировка должна заключаться в их увязке. Это необходимо осуществить для сокращения сроков, оптимизации процесса и максимального использования возможности повышения эффективности. Такая корректировка облегчается тем, что теперь все функции объединены в одном федеральном органе. Это разумная, практическая, реальная и полезная задача.

…

Представитель телевизионного канала: Нужно понимать, что, если до настоящего времени в электронных СМИ к свидетельству о регистрации, к процедуре регистрации СМИ все относились спокойно, как к важной бумажке, которую нужно держать в сейфе, не потерять, но не более того, то с переходом на цифру, с развитием огромного количества каналов кабельных сетей исчезает понятие аналоговой частоты, поскольку все пойдет в цифровых потоках, и все большее значение приобретает бренд, содержательная часть. Это я говорю для понимания, что это может стать очень важным со временем.

…

Представитель телевизионного канала: В итоге при переходе на цифровые потоки, когда на одной аналоговой частоте будет много программ, исчезнет, «схлопнется» вещательная лицензия. В сущности, может остаться два документа: документ, определяющий содержание, свидетельство о регистрации или свидетельство на владение СМИ, т.е. учитывающее содержательную часть, владение брендом, как владение товарной маркой, где нет программы, содержания.

4. Эксперты сошлись на мнении, что основным регулятором в области СМИ должно быть профессиональное сообщество. Однако пока это невозможно в силу неготовности профессионального сообщества выполнять данные функции.

Представитель печатного СМИ: Что касается того, кто должен быть регулятором, то в нашей сфере деятельности, таким регулятором должна быть саморегулируемая организация в смысле закона о СРО. Везде во всем мире в СМИ практика такова, в том числе и в отношении жалоб на прессу. Существуют специальные саморегулируемые комиссии, Press Complaints Commissions, практически во всех странах, которые вопросы о том, это порнография или нет, решают не на основе закона, а на основе экспертного мнения людей, имеющих в этом обществе вес. И там есть прописанные регламенты.

Представитель академии телевидения: У нас сейчас есть такая комиссия по жалобам на прессу.

Представитель печатного СМИ: Создается. У нее, к сожалению, нет только регулирующего документа.

Представитель академии телевидения: У нее совершенно нет того статуса, который имела судебная палата по информационным спорам в свое время.

Представитель печатного СМИ: Судебная палата имела статус государственной. Применительно к СМИ это нонсенс. Нельзя, чтобы государство регулировало. В любом случае, государство надо отдалять от СМИ. Саморегулируемые организации — это способ удаления государства и удаления «басманного» правосудия от решения вопросов, связанных со СМИ.

Представитель академии телевидения: Совершенно согласен.

Представитель печатного СМИ: Это решается на уровне индустрии, потому что, например, проблематика журналистских стандартов — это не уголовный и не гражданский кодекс. Это профессиональные стандарты поведения журналистов. Они не просто этические, это профессиональные. В конечном итоге, конечно, все имеет отношение к этике, т.е. какие есть ограничения на освещение терактов, какие есть ограничения на освещение людей, находящихся в момент горя, какие есть ограничения, когда вы публикуете интервью в жанре прямой речи. Есть специально разработанные правила, сугубо отраслевые. Эти правила существуют во многих отраслях. Они существуют у нотариусов, они есть, по-моему, у печников, какие-то внутренние правила, которые ими же самими и устанавливаются.

…

Модератор Левада-Центра: Верно ли, что приходится признать, что отрасль не готова к выработке механизмов саморегуляции?

Представитель печатного СМИ: Не дозрела.

5. Эксперты отметили отсутствие надлежащего механизма контроля и применения ответственности к нарушителям законодательства в области регистрации СМИ.

Представитель печатного СМИ: Закон о СМИ, на основе которого проводится регистрация, обязывает издателей отражать в своих выходных данных все свои характеристики, которые обозначены законом о СМИ: главного редактора, периодичность, тираж, кто печатает это издание и т.д. Закон о СМИ обязывает также издателю издавать свое издание не реже, чем один раз в год. Таким образом,

если он издает реже, чем один раз в год, то это издание перестает быть периодическим и оно должно быть отозвано из реестра. Но механизма этого отзыва или выхода из реестра издания, которое формально нарушает закон о СМИ нет. Этот порядок не прописан сегодня вообще. Прописано, что только по решению суда. Но непонятно, кто должен инициировать это решение? Это значит, что должен быть некий наблюдатель, какой-то мониторящий отрасль орган, который ищет не выходящие издания. Сегодня такого механизма нет. Поэтому, мне кажется, разумней было бы все-таки ввести механизм подтверждения регистраций. Когда мы только произнесли это слово, года четыре назад, или лет пять назад, на нас тут же накинулись регионалы и другие издания, утверждая, что мы даем государству лишний инструмент лишения регистрации. А могут ведь и не подтвердить. Участники рынка такую увидели в этом угрозу. Хотя мы в данном случае опирались на практику, принятую с доменными именами в Интернете, когда имеет место заявительный порядок: вы просто сообщаете о себе все необходимые данные, вы заполняете определенную форму, возможно, перечисляете какую-то пошлину, потому что все это требует обработки, и кто-то несет расходы в связи с этим, и просто подтверждаете свое существование.

6. Эксперты также отметили необходимость внедрения электронного документооборота при взаимодействии заявителей и государственных органов, а также формирования электронных баз данных.

1-й представитель телевизионного канала: …Я бы присоединилась к идее электронного введения реестра, потому что, если бы все подаваемые документы заводились в базу данных, и она была бы «живая» и электронная, то при подаче документов на остальные вещи можно было бы снова не собирать все пакеты и нотариально заверенные бумажки, а пользоваться единой базой данных, тем более, что все сосредоточено теперь в одном министерстве: и вещательные и связные лицензии.

2-й представитель телевизионного канала: Не надо из ведомства в ведомство таскать.

3-й представитель телевизионного канала: Регистрация СМИ в одном месте. Что же нам снова возвращать? Собирать, посылать с какого-нибудь Сахалина, Красноярска, или нам даже здесь, в Москве, снова 60 дней ждать. В этом смысле я очень поддерживаю такой «живой», действующий реестр, который позволит не собирать заново все документы.

7. Эксперты указали на ряд конкретных коллизий и пробелов как в законодательстве, так и в административном регламенте.

1-й представитель телевизионного канала: Здесь (ст. 8 Закона «О СМИ». — *Прим. ред.*) написано: основание для отзыва этого свидетельства о регистрации СМИ — год не выхода в эфир с момента регистрации. Это полное противоречие всему действующему порядку выдачи документов. Если сегодня я зарегистрировала СМИ, потом подала на лицензию, потом подождала, пока мне выдадут лицензию, даже если без конкурса, потом заказала передатчик, потом побежала получать связные документы, то я выйду в эфир через 500 дней в лучшем случае, а то и больше, да?

2-й представитель телевизионного канала: Я думаю, что теперь больше.

3-й представитель телевизионного канала: Теперь больше. То есть реально это правило при существующем порядке выдачи других документов не действует.

4-й представитель телевизионного канала: Для печатных СМИ это нормально, потому что им больше ничего не надо. А для электронных это нереально.

5-й представитель телевизионного канала: Для электронных СМИ это абсолютно нереально. Оно противоречит всему.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Достаточно ли такой формулировки: средство массовой информации не приостанавливает свою работу, ему не отказывают в регистрации в случае, если оно подтверждает факт прохождения иных лицензирующих процедур? Это будет вас устраивать?

1-й представитель телевизионного канала: В какой-то мере. Разумно.

2-й представитель телевизионного канала: Будет, да.

Представитель академии телевидения: Пункт 31.3. Надо предоставить для регистрации копии паспорта или иного документа, удостоверяющего личность гражданина. Можно права на вождение машины? Какого «иного» документа?

Представитель телевизионного канала: Кстати, про пункт 31. Здесь то, о чем мы говорили — упростить процедуры.

Представитель академии телевидения: 31.3.

Представитель телевизионного канала: Потому что дальше одно и то же юридическое лицо, которое здесь предоставляет копии, нотариально заверенные и прочее, дальше пойдет в другие отделы, в другую комнату того же учреждения и будет туда же нести снова эти копии.

Представитель академии телевидения: А в случае перерегистрации — опять нужно будет комплект документов.

…

Представитель академии телевидения: То есть в пункте 31 и далее можно «сжать» количество документов, чтобы не дублировать их при повторном обращении, при перерегистрации.

Представитель телевизионного канала: Сжать, да. Это дело надо вести в электронном виде. Давно пора. Потому что, если вы подадите документы в территориальный орган, а затем придете в другой территориальный орган, то вам скажут — снова неси то же самое. И так сто раз. Если у вас СМИ распространяется не в одном месте, а в целом ряде мест, то вам надо в эти органы обращаться.

Представитель телевизионного канала: А с тех пор, как это все стало нотариально заверено, еще хуже стало.

…

Представитель академии телевидения: Я хотел бы обратить внимание на приложение номер два. Пункт 8. «Предполагаемая периодичность выпуска, максимальный объем, формат». У нас в обиходе есть такой термин «формат», но что он означает никто толком не знает. Это скорее сленг, профессионализм, окказионализм, как угодно. Арго. Более того, в пункте 5 написано — форма периодического распространения, и даются предложения: программа, радиопрограмма, аудиопрограмма. Это форма. А формат это соединение формы с хронометражем, с определенным тематическим наполнением. Поэтому у нас есть выражение «не формат»: не встраивается в формат канала. Это собирательный термин. Поэтому я не знаю, что такое формат.

…

Представитель академии телевидения: Дальше — пункт 10: «Сведения о том, в отношение каких других СМИ заявитель является учредителем или собственником». Ага. Вот тут, как говорится, собака и зарыта.

Представитель телевизионного канала: А какой собственник? Я бы с удовольствием узнала.

Представитель академии телевидения: Где этот собственник? Я тоже с удовольствием. У нас нет в законе такого понятия.

Представитель телевизионного канала: Собственника СМИ. Пока нет. К сожалению.

Представитель академии телевидения: Да, пока. И вот индустриальный законопроект предусматривал такую новеллу 5 лет назад, но она не была принята. Однако сегодня он становится главной фигурой. Собственник — правительство Москвы. Собственник — правительство Российской Федерации. В одном случае совпадает с учредителем, в другом случае не совпадает. Это очень важная позиция. Но у нас ее нет в законе.

…

Представитель телевизионного канала: «Приложение. Требования к заполнению заявления на регистрацию. Приложение 2. Образец заявления. Форма, название, требования». Вот нужно записать. При заполнении графы «тематики или специализация» рекомендуется руководствоваться предлагаемым тематическим списком. Вопрос: этот список примерный или исчерпывающий? Детская, подростковая, для инвалидов, образовательная…

…

Представитель телевизионного канала: На самом деле этот приблизительный список становится обязательным. Когда оформляют лицензию, следят только за одним: чтобы то, что будет написано в программной концепции в процентах, строго до запятой соответствовало тем темам, которые указаны в свидетельстве о регистрации СМИ. Поэтому все пишем о СМИ в самом общем виде.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Правильно ли я понимаю, что рекомендательный перечень в случае фиксации его в регистрационной заявке становится обязательным и его проверяют?

1-й представитель телевизионного канала: Да.

2-й представитель телевизионного канала: Тем он и страшен, что перечень обязательный.

3.3. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере связи. 16.09.2008 г., Москва

В процессе обсуждения эксперты выделили ряд проблем, существующих в отношении лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, принятия решений о выделении ресурса нумерации, а также осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

1. Эксперты отметили, что в результате подзаконного нормотворчества сложилась ситуация, при которой лицензируются не услуги связи вообще, а отдельно каждый конкретный вид услуг связи. Это, по мнению экспертов, является неоправданным ограничением свободы предпринимательской деятельности.

Представитель оператора связи: Ситуация следующая. Вот существует оператор связи. Редко очень бывает оператор связи, который занимается одним видом деятельности. Исключение — услуги связи для телерадиовещания. Оператор вышку себе построил, оборудовал ретранслятор и занимается эксплуатацией этой вышки, сколько-то каналов на ней и т.д. Вряд ли он будет заниматься телефонией, еще чем-то. Но это специфическая отрасль связи. Обычно же оператор связи занимается много чем. Если он телефонный оператор, у него и интернет-доступ есть, у него есть очень часто и кабельное вещание. Мы сами знаем, сейчас в квартиры приходят к нам и Интернет, и телефон по одному кабелю. То же самое те же сотовые операторы. Они вам в трубочке дадут и голосовую связь, и Интернет дадут, и еще чего-нибудь дадут, и sms-ки приходят, и всякие сервисы и т.д. Поскольку оператор уже в этой сфере работает, у него есть абонентская база, а это самое ценное, что у любого бизнеса есть, то он уже старается своей абонентской базе дать как можно больше сервисов. Когда я хочу заняться оказанием услуг связи другого вида, мне как оператору связи приходится идти к регулятору и выпрашивать лицензию. Зачем нужно выпрашивать каждый раз за каждым видом деятельности отдельную лицензию, а потом всю жизнь следить, чтобы ее вовремя продлевать, чтобы, когда я перееду с места на место, вовремя вносить изменения в нее и т.д.? Это вообще называется административный барьер. Это вещь, которая не вызвана никакой необходимостью. Ничего не мешало бы давать просто лицензию на услуги электросвязи. Занимайся, чем хочешь. Нет, это было разбито на очень много частей, на более, чем 20. Такая ситуация была и раньше, в 1990-е годы. Когда готовился закон о связи, регулятор говорил: «Мы понимаем, что это безобразие — столько много видов лицензий, — нигде в мире такого нет». Нас заверяли, что будет сокращено количество лицензируемых видов деятельности по связи. Тем не менее их стало на два больше, чем до этого. Еще одна неприятная вещь. Кроме чисто административного барьера, еще возник очень неприятный регуляторный барьер. Пример — обычная услуга телефонной связи. Оператор хочет заняться телефонной связью. Он готов построить АТС, готов пробросить провода под землей, дать всем связь в каком-то районе. Но эта деятельность не есть единая. Оказывается, с точки зрения регулятора нашего, это три вида деятельности: это просто телефонная связь как таковая, это телефонная связь с таксофонами. Видите ли, для того, чтобы я еще и таксофоны поставил на этой территории, мне нужно отдельно лицензию получать. Если я получил обычную телефонную лицензию, я не имею права таксофоны поставить. Еще есть совершенно не понятная никому лицензия на телефонную связь с использованием средств коллективного доступа. Но что такое средства коллективного доступа ни в одном нормативном акте не определено уже лет пять.

Представитель телевизионного канала: Про телематическую связь еще скажите.

Представитель оператора связи: Нет-нет, в общем, страшное дело. С точки зрения участников рынка разбиение на множество подуслуг — это чисто административно-регуляторный барьер. Я хочу сказать, что с точки зрения части 3 статьи 55 Конституции, которая говорит о том, что всякие ограничения законом должны быть на уровне Федерального закона и только в случае необходимости защитить определенные конституционные ценности, а также права и свободы других лиц, государство не имеет права разбивать услугу на разные подуслуги. Оно не должно вносить такой барьер. Чьи интересы этим защищаются? Какие конституционные ценности этим защищаются? Никакие. Это просто произвол.

Исходя из вышесказанного, было предложено кардинально изменить концепцию лицензирования в сфере связи.

Представитель оператора связи: По-хорошему, вот как. Когда лицензирование в новом законе о связи задумывалось, идея фикс регулятора была лицензировать предоставление услуг. Это оправдывалось заботой о защите прав потребителей. Дескать, когда у нас будут лицензированные поставщики услуг, то будет всем счастье. На самом деле выяснилось, что нельзя в такой отрасли быстроразвивающейся, как связь, лицензировать услуги, потому что получится очень жесткий и негибкий механизм. Появляется очень много технологий, появляются такие новые услуги, которые не предусмотрены перечнем услуг, и получается, что их оказывать нельзя. На самом деле, государство просто не успевает их осознать и т.д. Поэтому нужно уходить от лицензирования услуг полностью. Не нужно никакое лицензирование услуг. Эта деятельность не лицензируемая должна быть. А лицензировать две вещи: первое — лицензировать использование радиочастотного спектра, как во всем мире. В лицензии указывается цель — для радиовещания, для связи, для радиоастрономии, для чего угодно. Лицензировать нужно использование радиочастотного спектра. Это сразу все ставит на свои места. Вот он ограниченный ресурс, вот они возможные тяжелые последствия при нарушении этой деятельности. Если я буду использовать спектр с нарушениями, у меня отбирают лицензию. Это абсолютно прозрачная ситуация. И второе — можно было бы, как в некоторых странах делается, лицензировать операторскую деятельность не в плане оказания услуг, а в плане взаимных взаимодействий между ними. То есть, чтобы не пришли на рынок какие-то безответственные операторы, которые соединятся с другими операторами, начнут сквозь себя трафик пропускать, а потом нахулиганят где-нибудь, отключатся или начнут портить. В некоторых странах такая деятельность операторская лицензируется. С точки зрения того, что ты участник сети общего пользования. У тебя есть какие-то обязательства перед другими участниками… Я бы остановился на лицензировании только одного радиочастотного спектра. Вам даже регулятор может сказать, что необходимо перейти от лицензирования услуг связи к лицензированию именно операторской деятельности.

…

Представитель оператора связи: Таков вектор регулирования по связи. Не нужно в Министерстве связи регуляторов такого рода, как сейчас. Связь совершенно спокойно может жить по обычным экономическим законам. Байки о том, что нужно особое техническое регулирование, никуда не годятся. Нужен регулятор только в одной вещи — распределение радиочастотного спектра, т.к. это ограниченный ресурс. Кто-то должен его распределять. Иначе все просто передерутся. Больше регулятор ни зачем не нужен.

2. Эксперты отметили, что часть положений нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность в сфере связи, устарела с технической точки зрения.

Модератор Левада-Центра: Касательно регламента лицензирования, смущает ли кого-нибудь следующая формулировка: «Передача голосовой информации, в том числе по сети передачи данных»? Что такое сеть передачи данных?

Представитель оператора связи: Сразу скажу, она нас не смущает с формальной точки зрения, потому что в нормативных актах, в перечнях лицензируемых услуг связи зафиксированы все эти названия, и они перенесены автоматически в регламент. С формальной точки зрения, это все правильно.

Представитель телевизионного канала: Но глоссарий неправильный.

Представитель оператора связи: По существу, что это такое? Сеть передачи данных — это, когда по проводам идет не голос, а какие-то данные, например, Интернет. Эта терминология формировалась задолго до появления Интернета. Она формировалась в 1990-е, начале 90-х годов.

Представитель телевизионного канала: Это кодированные посылки, переведенные в цифру.

Представитель оператора связи: На тот момент, с довоенных и послевоенных 50—60-х годов сохранялись две категории: аналоговая связь и цифровая связь. Аналоговая связь — то, что голос говорится в линию. Цифровая связь — это обычно были нолики и единички. Вообще поначалу это был только один телеграф. Там нолики и единички в телеграфе передавали буквы. Это совсем было давно. Потом, после того, как чуть развилось это дело, стали подключать компьютеры к проводам. Чтобы передать какую-то информацию с компьютера на компьютер, для военных какие-то вещи, тогда уже по проводам стали идти данные, цифры, грубо говоря. Это отличалось от голоса. Поэтому считали, что передача данных — это там, где идут цифры какие-то, то, что на телетайпе распечатывается или на

экране компьютера показывается. А голос — это, когда просто человек говорит. Это деление раньше было. Оно так и пришло в регулирование.

Представитель телевизионного канала: Это архаизм, конечно.

Представитель оператора связи: Сейчас происходит интеграция оборудования. Даже голос совершенно спокойно передается в виде данных, в виде тех же ноликов и единичек, оцифровывается, сжимается, есть IP-телефония и т.д. Но, тем не менее, это деление поддерживается. Почему это поддерживается? Это поддерживается по той же причине, по которой поддерживается дифференциация услуг. Дело в том, что у нашего регулятора было желание регулировать как можно сильнее и выделять как-то из регулирования именно голосовые сервисы, потому что голос в денежках больше приносит, чем передача данных. Вы знаете, как неплохо «живет» сотовая связь, неплохо «живет» дальняя связь. Там всегда хорошие цены за передачу именно голоса. Поэтому регулятор очень хотел регулировать именно эти виды связи и посчитал, что следует продолжить их выделение из услуг связи. Поэтому если посмотрите, то все, что связано с голосовыми сервисами, более сильно регулируется. Лицензию сложнее оформлять. Необходимы дополнительные материалы, везде это отдельно идет, отдельным термином.

3. Эксперты также указали на то, что предусмотренная законодательством система получения права на оказание услуги связи на территории с ограниченными ресурсами сети общего пользования посредством конкурсов не функционирует надлежащим образом.

Представитель телевизионного канала: Второй вопрос. Действующий порядок лицензирования, нашедший выражение в правилах проведения торгов, аукционов и конкурсов на получение лицензии на услуги связи на территории с ограниченными ресурсами сети общего пользования, или как они называются, с использованием радиочастотного спектра, неадекватен к потребностям, не соответствует мировой практике. Указанными правилами накрывается весь спектр вопросов, касающихся лицензирования услуг третьего поколения, например, мобильной связи, современных стандартов беспроводной передачи данных — Wi-Fi, Wi-Max, распределение ресурсов в радиочастотном спектре. Порядок проведения прописан в правилах. Но практика показывает, что в форме аукционов проведение торгов не проводится, а все замыкается на уровне конкурсов. Здесь есть также мотив регулятора. При проведении конкурса проще лоббировать интересы заинтересованных лиц, проталкивать интересы операторов.

Модератор Левада-Центра: Чем отличается в этом смысле конкурс от аукционов?

Представитель телевизионного канала: На конкурсе есть перечень конкурсантов. Указаны мотивы, по которым дается предпочтение тому или иному, допускают мотивации субъективные, как по опыту, имеющемуся технологическому и другим причинам. То есть не конкретно. А аукцион известно, как проводится. Можно, конечно, и аукцион провести по такой схеме, но это сложней намного. На конкурсах нам известны такие случаи, что уже известен заранее победитель. Они носят формальный характер.

4. Также в процессе обсуждения была затронута проблема, заключающаяся в необходимости получения для осуществления определенных видов деятельности в сфере связи двух и даже трех лицензий.

Представитель телевизионного канала: Надо сначала получить лицензию на вещание, потом принести ее, подложить ее в заявление к лицензии на оказание услуг связи, т.е. все идет последовательно. Удлиняются сроки. Было бы неплохо предусмотреть начало оформления лицензии на оказание услуг связи для целей телерадиовещания сразу после решения о выдаче вещательной лицензии. Пока она еще не оформлена. Есть такой момент: решение принимается, приказ пишется. Тем более, что все это происходит сейчас в одном и том же органе...

Модератор Левада-Центра: Вы получаете четыре разрешительных документа?

Представитель телевизионного канала: Это может быть одно юридическое лицо, а могут быть разные. Но все равно обязательно наличие всех четырех вещей, даже пяти, если еще комиссию по радиочастотам посчитать. Что-то можно вести параллельно.

…

Представитель телевизионного канала: А сейчас перейдем к проблемам тройного лицензирования. Необходимо пересмотреть оформление кабельных лицензий. Сейчас получается такая система. Если вещание телерадиопрограмм проводится в эфире, получена лицензия на вещание в эфире, оформ-

лено все до конца, то теперь надо получить еще вторую лицензию на вещание в кабеле. На той же территории. Зачем вторая лицензия? Кабельщики же, фактически, услуг связи вещателю в зоне действия эфирной вещательной лицензии не оказывают. Они оказывают услуги связи по приему эфирного сигнала и подачи его абоненту, т.е. телезрителю.

Эксперты отметили, что данные чрезмерные ограничения накладываются не законом, а подзаконным актом.

Представитель телевизионного канала: Лицензирование. Приказ 68. Я цитирую приложение номер 2 «Перечень документов, предоставляемый при подаче заявления на предоставление лицензии». Написано: «В случае, если в процессе оказания услуг связи предполагается использование радиочастотного спектра, в том числе для целей телевизионного вещания», т.е. имеется в виду эфирное вещание, осуществление кабельного телевизионного вещания, так? В этом случае требуются дополнительные документы: описание, план экономического обоснования развития, и дальше — нотариально заверенная копия действующей лицензии на вещание. В законе о связи по-другому это формулируется. Статья 30. Пункт 3: «В случае, если в процессе оказания услуг связи предполагается использование радиочастотного спектра, в том числе для целей телевизионного вещания и радиовещания, осуществления кабельного телевизионного вещания, проводного вещания».

Представитель оператора связи: Совпадает пока. Просто калька оттуда.

Представитель телевизионного канала: Совпадает. Для целей телевизионного вещания. Что написано: описание сети связи и т.д., про лицензию ничего.

Представитель оператора связи: Про лицензию на вещание.

Представитель телевизионного канала: В следующем пункте 4. Для получения лицензии для цели телевизионного и радиовещания, в том числе осуществления кабельного телевизионного вещания, отсутствует необходимость предоставлять лицензию. В приказе же написано, что надо нотариально заверенную копию лицензии на вещание.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это претензия к перечню и формам документов. Расширен состав документов, которые не предусмотрены законом, а предусмотрены…

Представитель телевизионного канала: В приказе. Противоречие.

5. Эксперты отметили такой серьезный недостаток, как отсутствие в законе четкого перечня оснований отказа в получении радиочастотного спектра.

Представитель оператора связи: Дело в том, что есть очень неприятная вещь в законе о связи. Закон о связи сам не регламентирует на своем уровне, а относит на уровень подзаконного акта основания отказа. В законе о связи написана такая вещь, что вам могут отказать в получении радиочастотного спектра, если будет отрицательный результат экспертизы. Некая должна проводиться экспертиза, которая на основании которой Вам могут отказать.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Указан банковский счет, куда отправлять деньги за эту экспертизу? Это в ФГУ ли ФГУП?

Представитель оператора связи: Это в ФГУП. По закону о связи всю эту процедуру определяет сама госкомиссия по радиочастотам. На этом закон о связи эту деятельность ограничивает. Госкомиссия принимает по этому поводу подзаконные акты. Этим занимается радиочастотная служба. Она предусмотрена в законе о связи, и функции радиочастотной службы у нас выполняет ФГУП «Радиочастотный центр». Этот ФГУП сам делает экспертизу.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Эти положения должны быть в регламенте — указание на этот ФГУП и на то, что необходима его экспертиза.

…

Модератор Левада-Центра: Я хочу спросить еще об одном пункте регламента: отсутствие технической возможности реализации заявленной услуги связи. Меня интересует, у кого отсутствует эта техническая возможность, у заявителя или еще у кого-то?

Представитель оператора связи: Давайте я сейчас отвечу на вопрос технически. На самом деле, был такой опыт правоприменения, когда под отсутствием технической возможности, например, подразумевалась такая вещь, что у оператора нет такого оборудования.

Представитель телевизионного канала: И опыта.

Представитель оператора связи: Вот если у тебя нет такого оборудования, опыта, то ты не имеешь права. А какое у меня может быть оборудование, которое стоит миллионы долларов, когда я не могу его купить, если у меня еще нет лицензии? Замкнутый круг получается. У меня нет лицензии — не покупаю оборудование, поэтому мне ее могут не дать. Мне могут теоретически сказать: «Ты пришел за лицензией, а где твое оборудование»? Согласитесь, такая трактовка возможна. Ее реально, по-моему, реально еще не использовали, но, мне кажется, было однажды, кто-то в старые времена пытался получить лицензию на междугородную, международную телефонную связь. В то время это было практически криминальное действие, т.е. нельзя было нарушать монополию государства. Заявителю было отказано именно на том основании, что у него отсутствует междугородная телефонная станция. Это был предыдущий закон о связи. Там тоже была такая формулировка. Ее сохранили. Формулировка сделана неудачно специально, чтобы можно было по-разному пользоваться.

Модератор Левада-Центра: Должна ли быть прописана здесь процедура оценки этой технической возможности, и кто несет ответственность за эту оценку?

Представитель оператора связи: Я полагаю, что просто саму формулировку достаточно сделать такую, чтобы она была однозначная.

6. Эксперты указали на неоправданную сложность процедуры продления лицензии на оказание услуг связи.

Представитель оператора связи: Дело в том, что, когда оператору связи пришло время продлевать свою лицензию или даже просто он сменил свои реквизиты, просто переехал, запускается фактически механизм получения лицензии заново, со всем ворохом документов. Это ладно. Ничего не стоило оставить эти документы, как они были раньше, и просто их скопировать. Дело в том, что если возникнет хоть малейшая задержка по вине самого оператора, что-то не вложил, или злонамеренный чиновник, то действие старой лицензии прекращается, срок вышел, а новая еще не появилась. Это лаг временной, в течение которого оператор же не будет свою деятельность прекращать, миллионы абонентов обслуживая. Но за это время у него будет незаконная деятельность. Статья 171 Уголовного кодекса. Понимаете, когда крупный оператор, у него особо крупные доходы появляются в течение одного—двух дней. Любой лаг тут же подводит под уголовное преследование. Слишком большой риск, слишком большие издержки от какой-то ошибки. У нас давно было предложение и регулятору, и законодательным органам, чтобы эту процедуру упростить. Не надо заново ее проходить.

7. Эксперты отметили, что в законодательстве основания приостановления лицензии прописаны недостаточно четко и без учета совершенного нарушения.

Представитель оператора связи: В отношении связи в очень многих случаях эта мера (приостановка. — *Прим. ред.*) слишком категорична. Очень многие нарушения операторов связи не являются такими критичными, чтобы из-за них приостанавливать лицензию. Однако закон о связи не проводит различий между нарушениями. Сейчас мне могут приостановить лицензию за любое нарушение. Вот мне выписали предписание, а я по какой-то причине его не выполнил. Нехорошо я сделал, можно и приостановить, правильно? Но я полагаю, что приостановка — это достаточно сильная мера, это остановка бизнеса фактически, которая должна быть за те нарушения, которые действительно приводят к каким-то очень неприятным последствиям. Я не знаю, даже в случае проводной связи, какие могут быть неприятные последствия? Допустим, чрезвычайная ситуация, а я отказываюсь предоставлять связь для гражданской обороны. Очень серьезное нарушение. За это можно и приостановить. А если у меня на моем узле связи где-то аккумулятор нужный не подключен, а без него все прекрасно работает, остальные аккумуляторы подключены, это маленькое нарушение. Зачем из-за него приостанавливать лицензию, даже если не успел этот аккумулятор купить? Закон о связи не проводит некую градацию, не учитывает разницу по тяжести нарушений. Это, на самом деле, очень не простая вещь. И я сейчас не могу сказать, какие формулировки здесь можно было бы использовать в законе о связи, но это большая проблема. Оператора могут покарать путем приостановления лицензии за любое неисправленное нарушение, хотя есть нарушения просто маленькие, смешные, которые не влияют. Есть такое понятие в законе о связи, придуманное регулятором нашим, — «целостность, устойчивость и бе-

зопасность функционирования сети связи общего пользования». Это «икона», на которую все молятся. Связь общего пользования по всей стране должна функционировать как один организм. Она не должна нарушаться, обрываться и т.д. Она же безопасна, устойчива. Так вот регулятор неявно предполагает, что любое нарушение оператора способно нарушить эту большую связь общего пользования. На самом деле, нет. Конечно же, у оператора полно может быть разных мелких нарушений, которые нельзя карать приостановлением лицензии. Это слишком «круто». Но это огромная проблема. Поверьте. Это проблема реформирования закона о связи. Она выходит за рамки регламента.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вас удовлетворит следующая формулировка: в административном регламенте и, соответственно, в вышестоящем акте не прописаны основания приостановления лицензии в зависимости от тяжести правонарушения?

Представитель оператора связи: Это было бы хорошо.

8. Была подчеркнута нечеткость описания отдельных сроков. В качестве примера был приведен срок устранения нарушений.

Представитель телевизионного канала: Есть статья 37, пункт 4 ФЗ о связи. Там написано о разумном сроке исправления нарушений, которые проверкой установлены: не более шести месяцев. Написано: разумный срок, но не более шести месяцев. Надзорный орган дает на это время, например, на следующий день. Понятно, что это термин…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Каучуковый.

Представитель телевизионного канала: Каучуковый, как вы говорите, правильно, совершенно не технический. Значит, надо здесь поставить, что такое разумный срок, или оставить «в течение шести месяцев».

9. В процессе обсуждения отмечалась необходимость внедрения электронного документооборота между заявителями и государственными органами.

Представитель телевизионного канала: По поводу лицензирования я хотел бы еще дополнить несколько вещей, с которыми ТРС как крупнейший оператор в области связи и оказания услуг телерадиовещания согласится. Мы долго говорили, что надо вести учет заявителей в электронной форме, потому что здесь в регламентах написано: каждый раз принести нотариально заверенные копии того, сего, пятого, десятого, сто документов.

…

Представитель телевизионного канала: Надо смягчить это все хозяйство. Смягчить можно таким образом. Не меняя здесь ничего, а просто отказаться от бумаги и ввести электронные базы учета заявителей, вещателей, операторов связи и всего прочего.

10. Эксперты также отметили необходимость открытого доступа к базам данных, формируемых государственными органами, осуществляющими управление в сфере связи.

Представитель оператора связи: В общем-то, неплохо было бы регламентировать и ведение реестра, потому что на сайте он сейчас публикуется, но сроки, конечно, очень сильно задерживаются. Там отнюдь не самая свежая версия. Состав информации, которая содержится в этом реестре, на наш взгляд, недостаточен. Закон о связи по этому поводу ничего не говорит конкретно. Он это относит на усмотрение регулятора. Хотелось бы, конечно, чтобы в реестре были еще и тексты лицензий. Мало, чтоб там был номер лицензии, чисто реквизитные вещи, хотелось бы еще и тексты. Благо, что электронная форма на сайте позволяет вполне это делать по объемам. Когда это все печаталось много лет назад, отсутствие текста было оправдано. Понятно, что не напечатаешь всех текстов лицензий. А на сайте, полагаю, можно было бы. Наверное, стоит подкорректировать регламент: внести в регламент такой раздел — ведение реестра лицензий по связи и, в частности, предусмотреть там расширенный состав информации. Необходимо все публиковать, что есть в лицензии. Соответственно, необходимо, чтобы это все актуализировалось довольно быстро.

Модератор Левада-Центра: Какую цель будет преследовать такая публикация?

Представитель оператора связи: Две вещи. Первая, чисто теоретическая, — прозрачность. Грубо говоря, если это есть, то почему это не показывать? Это не коммерческая тайна. Это интересов лицензиата никак не должно затронуть. А если государственный орган сделал свою работу, выдал лицензию, то почему бы этот результат не сделать публичным? Там ничего секретного и коммерческой тайны нет. Кроме того, это и в практическом плане имеет большое значение. Сразу скажу, что не было таких случаев, чтобы это сыграло сильную роль, но теоретически можно себе представить. Дело в том, что по законодательству о связи, по правилам присоединения, присоединяющие операторы должны о партнере кое-что знать. Например, имеет ли он право ко мне присоединиться и так далее. Если у меня есть лицензия этого партнера, я это вижу независимо от него. А так мне приходится запрашивать, а вдруг он сроки где-то затянет, обманет, можно много что надумать, но если это будет лежать публично, то гораздо проще все будет и проверяющим органам, и самим участникам рынка.

11. Эксперты указали на то, что в некоторых случаях законодательство не устанавливает обязанностей и ответственности государственных органов, несмотря на то, что это необходимо

Представитель оператора связи: Есть большая проблема, что регулятор себе в законе о связи специально не предусмотрел никакой ответственности и обязательств по ситуации, когда в регионе исчерпывается ресурс нумерации. Нужно ли в миллионном городе допустим, в Перми, Челябинске, Ростове вводить седьмой знак нумерации? Годами это не вводилось, и понятно, по каким причинам. Это делалось специально, чтобы там не было новых операторов, чтобы монополиста не побеспокоить. Регулятор годами это не вводил сознательно совершенно. Не было силы его заставить. В новом законе о связи также нет такой силы. Специально регулятор не поставил себе никаких обязательств. Ситуация, когда на территории субъекта Федерации исчерпывается ресурс нумерации, не определена в законе о связи. Сейчас стали седьмую нумерацию потихонечку вводить, а раньше вообще не вводили. Это плохо. На западе это, конечно, по-другому все сделано.

3.4. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере здравоохранения. 17.09.2008 г., Москва

В процессе общественных слушаний эксперты выделили ряд проблем, касающихся государственной регистрации лекарственных средств, организации проведения экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, лицензирования деятельности по производству лекарственных средств, выдачи заключений о возможности выдачи лицензии на ввоз лекарственных средств на территорию Российской Федерации, а также контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг.

1. Было отмечено несовершенство нормативно-правовой базы выполнения отдельных государственных функций: отсутствует необходимое законодательство, полномочия, реально исполняемые Росздравнадзором, не указаны в положении о данном органе и т.д.

Представитель Росздравнадзора: В юридическом плане есть одно упущение, просто пробел в законодательстве: абсолютно отсутствует нормативная база по экспертизе, доклинической и клинической медтехнологии. Причем она попала в регламент абсолютно законно. Пункт 3.6. регламента осуществления контроля за порядком проведения клинических биомедицинских исследований и технологий, а также их использованием. Здесь конфликт сразу двух моментов. Первое касается контроля за проведением исследований. Только сегодня я получила ответ из Министерства на наше предложение, что это нужно было бы исправить, нужно было бы внести несколько пунктов в положение о службе, где написать, что служба осуществляет контроль за проведением исследований. В положении о службе

нет указания на то, что она выдает разрешение на проведение исследований, потому что это и есть экспертиза, по большому счету, и осуществляет контроль применения технологий. Это регламент, в котором прописана процедура. В этой процедуре две слиты: контроль за исследованиями и за использованием технологии. В чем вопрос: в регламент это попало, а в положении о службе, которое утверждено было в 2004 г., когда начиналась административная реформа, это не зафиксировано. Получается пробел законодательный. Нет закона о клинических исследованиях, нет закона о технологии. Поэтому, как минимум, нужно внести это в положение о службе. Я говорю, сегодня мы получили письмо из Министерства, в котором они, ссылаясь на Закон от 1996 г. о науке, пишут, что это дело ученого совета института. Потому что в законе о науке прописано, что клинирование за ними закреплено. Но мы-то просили о другом. Мы просили внести в положение о службе изменения, чтобы могли нормально выполнять регламент. Представьте себе, в наш территориальный орган поступила жалоба. Что-то там с технологией пошло не так. Кто-то пострадал. Значит, был какой-то прокол с использованием технологий. Может быть, и не было этого, но нужно разобраться. Мы даем задание территориальному управлению Росздравнадзора, где это произошло. Мы должны это проанализировать, получить какой-то ответ. Но в итоге, они не могут пойти, у них нет этой функции в положении о службе. Это не прописано. Когда раньше было лицензирование все в рамках службы, они это все могли выполнять. Сейчас лицензирование отдано территории, и мы уже не можем дать задание своему органу территориальному.

Кроме того, эксперты подчеркнули, что отдельные регламенты (как, например, административный регламент Росздравнадзора по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг) фактически потеряли смысл в связи с изменением законодательства в сфере разграничения полномочий между федерацией и субъектами федерации.

Представитель Росздравнадзора: Этот регламент готовился исключительно под монетизацию, т.е. под программу дополнительного лекарственного обеспечения. Его основной задачей был именно мониторинг ситуации, связанной с дополнительным лекарственным обеспечением на основе прямой нормы, которая была на текущий момент времени. Я не хотел бы обсуждать специфику программы, потому что она сильно поменялась по отношению к 2004 г., когда пришлось эту программу с нуля создавать. Но сейчас выхолостилась сама идея регламента. Проблема заключается именно в этом, что изменилось не нормативное поле, а изменился сам механизм реализации программы, т.е. он перешел в региональную компоненту, а планировалось, когда этот документ писался, что это будет федеральный уровень только. Из-за этого эта коллизия возникает, здесь другой причины нет. Это не очень продуктивный для обсуждения регламент, потому что это, по сути дела, мониторинг. То полномочие, которое у нас осталось в рамках этого нормативного акта, направлено на мониторинг ситуации, связанной с дополнительным лекарственным обеспечением. Но если раньше мы оценивали ситуацию в целом и консолидировали эту позицию у себя, потому что служба и министерство занимались непосредственно вопросами, связанными с введением программы дополнительного лекарственного обеспечения, то сейчас эта функция ушла в регионы.

2. Эксперты негативно отнеслись к проектам изменения законодательства, предусматривающим запрет для иностранных компаний на ввоз лекарственных средств на территорию РФ.

Представитель зарубежных фармацевтов: Сейчас обсуждаются какие-то поправки к закону о лекарственных средствах, статья 21 закона о лекарственных средствах, пункт 4. Это поправки к положению о том, что на ввоз имеют право иностранные организации, производители лекарственных средств и предприятия оптовой торговли при условии, что они имеют собственные представительства на территории Российской Федерации. Этот пункт существует многие годы и объединяет 50 компаний ведущих. У нас часть из них создали российские юридические лица, некоторые из них действуют в рамках представительств. Этот пункт сейчас почему-то активно хотят исключить из этого закона. В изменениях и дополнениях он заменяется новым пунктом, который говорит о каких-то медицинских организациях, которые должны получить право на ввоз. Хотелось бы обратить внимание, что этот пункт исключать нельзя и не нужно, и нецелесообразно.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Речь идет о защите отечественных производителей лекарственных средств?

Представитель зарубежных фармацевтов: Нет, просто иностранные компании не смогут ничего ввозить сюда. Лекарственные средства они ни для чего не смогут ввозить — даже для клинических исследований не смогут ввозить. Им надо будет заключать договоры с какими-то российскими организациями, которые будут осуществлять ввоз.

3. Эксперты отметили, что в отдельных случаях внедрение административных регламентов усложнило исполнение государственной функции, ухудшив положение заявителей.

— Результатом регистрации препарата в России является выдача регистрационного удостоверения. Но, к сожалению, по выдаче регистрационного удостоверения мы не можем ввозить препарат в Россию. Мы, согласно регламентам, должны пройти предварительный контроль трех впервые ввозимых серий. Предварительный контроль включает в себя лабораторную экспертизу по всем показателям препарата, что значительно сдвигает сроки выхода препарата на рынок.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Экспертиза ввозимых серий была в рамках регистрации. При получении удостоверения, фирма могла ввозить совершенно спокойно эти серии, потому что экспертиза уже была проведена. Это засчитывалось как предварительный контроль. Сейчас этого нет.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Все лекарственные препараты, вновь зарегистрированные на территории Российской Федерации, подлежат прохождению предварительного контроля. Ранее была такая процедура, в принципе, нигде не оговоренная, что в рамках регистрации лекарственных средств мы как заявители могли проходить фармацевтическую экспертизу нового регистрируемого продукта на трех сериях. И в будущем результаты этой фармацевтической экспертизы засчитывались нам при прохождении предварительного контроля. То есть новые препараты были освобождены от прохождения предварительного контроля. Теперь эта процедура прекращена Росздравнадзором, упразднена со ссылкой на административные регламенты. Нам как производителям была крайне удобна процедура прохождения фармацевтической экспертизы по трем сериям в рамках регистрационного процесса. Хотелось бы обсудить возможности либо возврата к тому, что было, либо добавлению каких-то новых пунктов административных регламентов, касательно этого вопроса, либо четкой формулировки о том, что теперь есть процедура предварительного контроля, и ее обязаны проходить все. Формулировка должна быть абсолютно четкая, не допускающая никаких разночтений.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Каким актом регулировался этот вопрос раньше? Регламент внес изменения в эту практику?

Представитель зарубежных фармацевтов: А изменение не было внесено в регламент. Был утвержден регламент, он работал. Но в Росздравнадзоре существовала такая практика: признание результатов фарм. экспертизы на трех сериях по специальному разрешению. На моей практике отказа в выдаче такого специального разрешения не было. Росздравнадзор всегда шел навстречу производителю лекарственных средств, а теперь почему-то такие разрешения не выдаются, идет ссылка на административные регламенты.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Похвалим Федеральную службу. Она делала очень правильную вещь: она разрешала эту экспертизу в процессе регистрации. Поскольку у нас, я говорю от лица зарубежных производителей, это все промышленные серии, все, что завозится сюда, и поэтому заставлять нас проходить предварительный контроль, цель которого проверить однородность этих серий, это смешно. Поэтому такая практика была, а потом она исчезла со ссылкой на административный регламент. Юридически на это посмотреть сложно, потому что эта процедура ничем не регламентировалась. Но, возможно, ее хорошо бы было прописать и вернуться к ней, может быть, внести какие-то изменения в регламент.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Еще маленькое дополнение, что не всегда компания-производитель готова сразу по окончании регистрации предоставить три промышленных серии.

Потому что, как правило, их нужно еще наработать. Этот процесс бывает растянут по времени до шести месяцев, и это, естественно, задерживает выход продукта на рынок.

…

— Можем выйти с предложением. Пускай не к возврату процедуры, а с предложением принимать результаты фармацевтической экспертизы по трем сериям в зачет предконтроля.

Представитель Росздравнадзора: Убыстряет ли это процесс?

Представитель зарубежных фармацевтов: Для выхода на рынок убыстряет.

4. Эксперты указали на очень серьезные проблемы на стадии осуществления экспертизы в специализированных организациях, а именно: отсутствуют четкие сроки выполнения данной экспертизы, четкий механизм определения стоимости экспертизы.

Представитель зарубежных фармацевтов: Я просто хотела коснуться глобальной проблемы. Дело в том, что сама процедура экспертизы выпадает из этого регламента, потому что она осуществляется не Росздравнадзором. Она осуществляется экспертными организациями, ФГУ. Это и ФГУ, и еще есть некоторые организации.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Существует такая функция у Росздравнадзора, которая называется организация экспертизы эффективности, безопасности, качества лекарственных средств. Соответственно, в этом регламенте прописаны очень хорошие сроки по поводу того, как это должно проходить: пять дней бумажки туда понесли, три дня бумажки сюда понесли, т.е. записана деятельность Федеральной службы, и она не вызывает особых нареканий в этой части. Но сама экспертиза проходит, в большей части, в ФГУ НЦЭСМП, это Научный центр экспертизы средств медицинского применения. Сроки там, мы контролировали эту ситуацию, огромны. Она когда-то занимала 8 месяцев и стоила 8 тыс. долларов, какое-то время назад она занимала 20 месяцев и стоила 20 тыс. долларов, т.е. срок совместно с суммой пропорционально растут.

…

— Если экспертиза осуществляется организацией, допустим, ФГУ НЦЭСМП, и эту экспертизу мы оплачиваем согласно официальным тарифам, почему тогда «рассмотрение документов на принятие решения о государственной регистрации лекарственного средства осуществляется в течение 6 месяцев»? Вот у меня какой вопрос основной. Это единственный официально прописанный срок, на который мы можем ссылаться. Что получается? Шесть месяцев, после проведенной экспертизы, за которую мы заплатили деньги, деньги не маленькие, организация, которая уполномочила проводить эту экспертизу, берет еще 6 месяцев на проведение экспертизы, той экспертизы, которая была проведена. Почему 6 месяцев? Вот меня волнует, этот вопрос больше, чем тарифы, которые прописаны. Чем обусловлены эти 6 месяцев?

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Если у нас Федеральная служба организовывает экспертизу, выступает с организацией экспертизы, то, соответственно, сроки должны быть какие-то прописаны. Если она организует, она должна написать не то, что мы из кабинета в кабинет понесли за три дня документы, а то, что мы направили в подведомственное нам учреждение, и мы его проконтролируем, что вот такая-то экспертиза заняла столько-то времени, а такая-то столько. Мы готовы, что срок будет 2 года. Да пусть это будет 3 года, но пусть где-то это будет записано, чтобы компании могли планировать свою деятельность.

…

Представитель Росздравнадзора: Все делается в ФГУ, а мы только выписываем регистрационное удостоверение. Это не далеко от истины. Поэтому предлагалось постановлением Правительства отрегулировать процедуру, ввести определенную плату за регистрацию, внести изменение в Налоговый Кодекс. Увеличить ее, чтобы туда входила стоимость.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Работы ФГУ или ФГУПа?

Представитель Росздравнадзора: Экспертной организации. Правильно сказать так, потому что если они перейдут в форму ФАУ, то это будут уже рыночные отношения. Все равно мы к этому придем, так или иначе. Было значительное количество попыток обсуждения этого на Правительственной Комиссии.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вы предлагаете более прозрачный механизм, чем этот, псевдогражданский, который по псевдогражданскому договору?

Представитель Росздравнадзора: Псевдогражданский, да. Тогда бы мы давали задание на проведение соответствующей экспертизы соответствующему экспертному органу. Но при этом всегда оставалась возможность для прямого консалтинга, когда организация хочет идти, минуя службу сначала получать там заключение, потом приходить к нам на 50 дней.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Да. Вот это похоже на гражданско-правовые отношения. То, что есть сейчас, называется вмененная экспертиза в рамках неформализованного предварительного контроля.

При этом было высказано предложение об установлении четких сроков не только для экспертных организаций, но и для заявителей

Представитель зарубежных фармацевтов: Наверное, имеет смысл установить границы, если фармацевтическая общественность, подающая на регистрацию, желает получить на выходе регистрационное разрешение в течение года, значит они сами должны отвечать на вопросы за 2 недели или 3 недели. Они не могут отвечать полгода, потому что это дает возможность другой стороне сказать: «Так, ребята, вы сами затянули, что вы от нас ходите?»

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Я хочу подвести мысль к следующему: обязать обе стороны установить сроки для подачи документов.

5. Особое внимание эксперты уделили вопросу о необходимости правового закрепления критериев проведения экспертизы и оценки ее результатов.

— К сожалению, в регламенте не дано определение, что вы понимание под «достаточными» данными в отношении экспертных заключений?

— Потому что термин «достаточность» не раскрыт. Получается, Росздравнадзор может толковать по-разному термин достаточности по отношению экспертным заключениям.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Достаточность, недостаточность данных клинических исследований. Я еще усложню. Ведь, допустим, идентичность двух препаратов можно установить на десяти больных, а можно установить на ста больных в зависимости от того, какие критерии мы используем в нашей работе. Мы сравниваем два препарата, допустим, для лечения стенокардии. В одном случае мы контролируем болезнь, а в другом мы смотрим 20 видов показателей лабораторных, ЭКГ и т.д. Получается, что число больных не имеет значимости. Вопрос: если мы не можем рекомендации возводить в правовые рамки. Необходимо, чтобы был некий документ, от которого мы бы отталкивались, потому что иначе получается, что у нас спор, чьи эксперты круче.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Нет. С одной стороны, эти правила должны быть универсальны, с другой стороны, они должны быть гибкими. Потому что это меняющиеся области. Бывают случаи, когда просто всех вариантов решений учесть невозможно. Приходит заявитель и говорит, что мы сделали на 50, этого вполне достаточно. Начинаются вопросы. Причем исследование в зависимости от критериев, от дизайна может отличаться по стоимости в десятки раз. Соответственно, как нам действовать? У нас есть методические рекомендации, которые утверждались в советский период. Они с тех пор устарели, и потом они далеко не универсальны.

…

Представитель Росздравнадзора: Я не знаю, какая сейчас там ситуация, но в свое время был написан, по-моему, в конце 2006 г. большой, где-то на 120 страниц, регламент ФГУ НЦЭСМП, где были проговорены сроки принятия решений по этапности. Плохо или хорошо, но смысл понятен. Я пытался разложить, что там на бирке валентность, что там растворимость. Когда я проводил аудит ФГУ в прошлом году, увидел, что очень многие вещи осуществляются в процессе волюнтаристском. Если мы утвердим процедуру и служба настоит на том, что есть некий регламент Федерального государственного подведомственного учреждения по выполнению процедуры экспертизы поступающего вещества для медицинского применения или для получения регистрационного удостоверения, тогда мы сможем

ответить на вопрос, каким образом служба организует проведение экспертизы и как в соответствующем учреждении идет эта процедура в рамках сроков и, соответственно, перспективы стоимости этой экспертизы. На самом деле, без политической воли, мне кажется, эти вопросы все равно не решить.

6. Эксперты отметили необходимость применения дифференцированного подхода при исполнении государственных функций в зависимости от регистрируемых препаратов, лицензируемых видов деятельности и т.д.

Представитель зарубежных фармацевтов: Тут мы, получается, делаем один шаг, спускаемся на одну ступеньку вниз, к такой детализации, как понятие «продукты могут быть разные». Могут быть так называемые дженериковые продукты, могут быть оригинальные. Если говорить об оригинальных и о тех продуктах, которые требуют проведения клинических исследований, которые, действительно, могут непонятно сколько продолжаться, то это одна история. Я соглашусь, что здесь регламентирование более сложно, но тем не менее верхний потолок какой-то можно поставить.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Вторая категория препаратов — это дженериковые, где процесс экспертизы носит механистический характер: 1, 2, 3, 4, 5 бумажек есть, заполнены правильно, все параметры в них внесены. Тут не требуется никаких дополнительных, серьезных исследований с неопределенным сроком. Более того, во многих странах дженериковые препараты проходят упрощенную систему регистрации, которая существенно сокращает срок вывода их на рынок. Поэтому, если говорить о каких-то сроках, может быть, тогда разнести: один регламент для этой категории препаратов, второй регламент для другой категории препаратов.

Особо эксперты отметили необходимость упрощения процедуры разрешения на ввоз и регистрацию орфанных лекарственных препаратов.

Представитель зарубежных фармацевтов: Есть препараты для редких заболеваний, когда производителю зачастую невыгодно регистрировать препарат в России. На 30 больных. Механизмы их ввоза по жизненным показаниям и регистрации не отработаны.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: По поводу орфанных лекарственных препаратов для редких заболеваний мы полностью солидарны, что необходимо полностью прописать процедуру их быстрой упрощенной регистрации и ввоза по жизненным показаниям, потому что существует категория людей, нуждающихся в этом лекарстве сегодня, а не завтра, и они реально умирают. Это маленькая группа людей, но, тем не менее, это нужно.

7. В процессе обсуждения был затронут вопрос о введении механизма аннулирования регистрации препарата.

Представитель зарубежных фармацевтов: У нас вообще регламент не предусматривает аннулирования регистрации препарата. То есть мы теоретически можем запретить его обращение только в случае, если произошло что-то страшное, и это что-то страшное уже свершилось.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Аннулирование регистрации — это очень серьезный вопрос, который может явиться очень коррупциогенным фактором в любом законодательстве, не только по лекарственным средствам, поэтому это так «с кондачка» не решишь.

8. Эксперты подчеркнули, что в настоящее время Росздравнадзор не выполняет надлежащим образом свои полномочия по информированию заявителей. Было сделано предложение об использовании электронных технологий при осуществлении информирования.

Представитель зарубежных фармацевтов: То, что неприятности существуют, это другая вещь. В частности, первая мысль относительно регламента — будут ли какие-то специальные изменения по

обеспечению функции по ответам на запросы юридических лиц, — то, чего сейчас практически нет. Есть закон о рассмотрении запросов физических и юридических лиц, и во всех регламентах идет отсылка к этому закону. Будут ли какие-то изменения, поскольку предварительно, перед тем, как обращаться на получение того же разрешения на медицинскую технологию или медицинскую технику, возникает множество вопросов, которые технически на практике очень сложно задать. Я просто знаю, что у нас этим занимается отдел, который тратит месяцы, просиживая в очередях, ожидая ответы на какие-то запросы, разъяснения любого характера, даже того, что всем очевидно. Пример по лицензированию медицинской деятельности: есть у нас положение о лицензировании медицинской деятельности, есть у нас перечень видов медицинской деятельности, утвержденный Минздравом, и есть в то же время общероссийский классификатор видов деятельности, который тоже каким-то образом должен, наверное, совпадать с перечнем медицинской деятельности, который утвердил Минздрав. Явные различия наблюдаются в видах деятельности: что подлежит лицензированию, что не подлежит лицензированию. Например, появляются такие практические вопросы, как организация горячих линий. Бывает, что офтальмологи, педиатры, гинекологи работают на горячих линиях и отвечают на общеобразовательные вопросы, консультируют по продукции. Возникает опасение, что в любой момент этот вид деятельности может быть признан лицензируемым, хотя это практически нонсенс, ведь по телефону отвечают на вопросы общего характера, то, что преподают в школах, вопросы о каких-то базовых знаниях о здоровье. Возникают вопросы с рекламой таких видов деятельности. Телеканалы очень жестко в этой позиции стоят и требуют разъяснения от Минздрава. Минздрав не может определиться, к какому виду деятельности относится это, соответственно, потому что такая путаница возникла с перечнем видов деятельности. Это только один из примеров. Поэтому функция Росздравнадзора именно по разъяснению положений действующего законодательства должна быть не то, что продублирована, должны быть продублированы эти положения, срок 30 дней из закона, каким-то образом детализировано, может быть, те же самые запросы можно отправлять по электронной почте. Потому что по запросам в часы работы государственных органов ответа ни разу не было получено.

Представитель Росздравнадзора: Мы по электронной почте не часто получаем запросы от частных лиц, от организаций, но всегда отвечаем. Я говорю про наш отдел, который с технологией работает.

— А вы отвечаете тоже по электронной почте?

Представитель Росздравнадзора: Нет, никогда, только письменно на адрес. Если адреса нет, то нет ответа.

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: Может быть, приравнять запросы официальные или устные запросы к запросам по электронной почте?

Представитель Росздравнадзора: Есть по делопроизводству приказ, внутренний приказ в Росздравнадзоре, может, там это отражено — запрос по электронной почте или просто по почте? В любом случае, мы рассматриваем как такой же запрос. Главное, чтобы там стоял входящий номер Росздравнадзора, и это письмо уже требует ответа само по себе. Если это просто кому-то на факс направленно, а не через кадры, то, конечно, нет.

9. Эксперты отметили в регламентах ряд коллизий, неточностей, положений, несоответствующих медицинской этике.

— Предварительному контролю подлежат три группы лекарственных средств: вновь ввозимые, произведенные по измененной технологии и продукты ненадлежащего качества. То есть эти препараты переводятся на режим предварительного контроля. Но сколько серий должно пройти, в течение какого времени, не оговорено в регламенте. Это позволяет двусмысленно толковать.

Представитель Росздравнадзора: Такие вещи надо убирать, конечно.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: В регламенте по регистрации пункт 3.5.6. (речь идет о регламенте, утвержденном Приказом Минздравсоцразвития РФ от 30.10.2006 г. № 736. — *Прим. ред.*) надо исключить. Это совершенно глупый, неэтичный пункт.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Объясните, пожалуйста, позицию.

Представитель зарубежных фармацевтов: Это пункт 3.5.6. Это о том, что надо проводить дополнительные клинические и доклинические испытания в случае, если существуют выявленные побочные эффекты серьезные. Это неэтичный совершенно пункт.

…

Представитель зарубежных фармацевтов: Этот пункт надо исключать, потому что получается, если у человека выявили, что какой-то лекарственный препарат вызывает инфаркт, то надо собрать группу людей и заставить этих людей принимать этот препарат, чтобы у них у всех случился инфаркт. Это совсем не правильно. Вот обоснование. Мы об этом много где говорили, пока никто не слышит.

3.5. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных функций Роспотребнадзора, Росздравнадзора, ФМБА. 18.09.2008 г., Казань

Эксперты обсудили ряд серьезных проблем, существующих в сфере проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан по выполнению требований санитарного законодательства, санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях, информирования о санитарно-эпидемиологической обстановке, контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, контроля за порядком производства медицинской экспертизы, санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через государственную границу

Эксперты высказали ряд замечаний, которые относятся в равной мере ко всем обсужденным регламентам.

1. В процессе общественных слушаний было высказано мнение о необходимости обязательного опубликования государственными органами планов проверок.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Заложены процедуры плановой проверки, и там говорится о том, что планы такие-то утверждаются и по этим планам проводится. Но в регламентах, на мой взгляд, было бы неплохо регламентировать процедуру опубликования этих планов, их доступность. В регламенте проверка на что направлена? Если бы субъект проверки знал, что его будут проверять, то он бы подготовился, и какие-то нарушения уже бы самостоятельно устранил до того, как к нему придут с проверкой. Если, все-таки, основная цель — профилактика, то было бы не плохо предусмотреть публикацию этих планов.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации: Такой вот уточняющий момент, я имею в виду плановые проверки. То есть не внеплановые проверки, когда имеет место сообщение о каких-то нарушениях, а обычная плановая проверка. Нужно вывесить план проверок на полгода в Интернете на сайте того или иного органа. На практике бывали у меня такие случаи, связанные с регламентом по проверкам некоммерческих организаций, когда руководитель узнал о том, что у него плановая проверка, но в этот период, в этот месяц он был в командировке. Если бы этот план был вывешен, то руководитель имел бы возможность согласовать сроки проведения проверки или отложить свою командировку и т.д. То есть возникла конфликтная ситуация еще в самом начале проверки.

2. Эксперты отметили необходимость в четком определении предмета плановых и внеплановых проверок.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Тут есть такая большая проблема: все время одно и то же проверяют и планово, и внепланово. Стоило бы разделить: есть налоговое законодательство и правильность оформления бухгалтерских документов. Ничего не мешает проверять их только планово, нет смысла проверять их внезапно. С другой стороны, на потребительском рынке плановые проверки как таковые смысла не имеют. А вот сохранение в одном и того, и другого лишает плановую проверку смысла, потому что всегда можно провести внеплановую. Нужно, чтобы они вообще были разделены. То есть, есть органы, которые работают только по плану: налоговая раз в 3 года

приходит и проверяет сразу за 3 года. Она, таким образом, покрывает весь период, и неважно, что она планово приходит, а не приходит внезапно, а есть органы, которые работают только внепланово. Это по смыслу самого объекта контроля должно быть сделано.

Частнопрактикующий юрист, представитель общества по защите прав потребителей (РТ): На самом деле, здесь очень сложно это разделение провести. Опять же, если по налоговой говорить, они кроме того, что проверяют налоговую деятельность, проводят еще и какие-то контрольные закупки. Недавно был такой случай, когда пришли, купили в кафе стакан сока, не дали им чек. Оштрафовали организацию на 30 000. Такое же тоже есть, такое планово не сделаешь.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Это, как раз, только внепланово.

Частнопрактикующий юрист, представитель общества по защите прав потребителей (РТ): Я так поняла, что вы говорите именно по органам разделения.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Нет, не по органам, а по смыслу: есть плановые, а есть внеплановые.

Частнопрактикующий юрист, представитель общества по защите прав потребителей (РТ): То есть, возможно, разделение можно провести по административной деятельности организации: ведение налогового учета, бухгалтерского учета, делопроизводства, и какой-то уставной деятельности, отсюда. Это должны быть плановые проверки, а к внеплановым проверкам отнести деятельность организации или индивидуального предпринимателя, связанную с предоставлениям услуг гражданам.

3. Эксперты указали на необходимость закрепления в регламентах механизма предварительной оценки жалобы, на основании которой назначается внеплановая проверка.

Представитель правозащитной организации (СПб): Я хотела сказать, что, если мы говорим о плановых проверках, то здесь добиться того, чтобы они были открытыми и публиковались, это несложно. Гораздо сложнее дело обстоит с внеплановыми проверками. Почему? Потому, что они могут быть назначены, например, по сообщению граждан, юридических лиц и т.д. Насколько это сообщение может быть реально или сфабриковано, это большой вопрос. Надо проверить организацию быстро, планово это проверить невозможно, проверяют внепланово, т.е. здесь очень большая вероятность непрозрачного обращения. В нашей практике были такие случаи, что было обращение, только эту бумагу, кто конкретно обратился, ее было не видно. То есть было невозможно проверить, насколько это было какое-то обращение от какого-то лица.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Можно дополнение? Представьте ситуацию, написали какую-то жалобу, пришла внеплановая проверка только на основании жалобы. Должна быть некая процедура проверки обоснованности этой жалобы. Ведь можно закидать жалобами тот или иной орган, и то или иное юридическое лицо будет подлежать постоянной проверке. Надо проверять насколько изначально в том или ином документе изложены признаки тех или иных нарушений, позволяющих начать проверку. По смыслу адм. регламента получается так, что жалоба поступила, и плановая проверка началась, а оценка не дана.

4. В отношении административного регламента исполнения Роспотребнадзором государственной функции по осуществлению проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, эксперты отметили необходимость включения в регламент требований, на соответствие которым осуществляется проверка, и методики данной проверки.

Представитель ИНП «Общественный договор»: По регламенту Минздравсоцразвития № 658. Он ничего не убавил, не добавил и не прибавил к тому, каким образом происходили проверки юридических и физических лиц. … Судя по всему, композиция административных процедур, которые там описаны, не дает возможности однозначно понимать на основании чего, с помощью каких методик принимается то или иное решение. Аналогом является для этого сообщества то, как проводят проверки в ФРС. На основании какого решения, на основании какой методики принимается решение о том, что это соответствует уставным видам деятельности, а это не соответствует? Аналогично и здесь. Поэтому, ко-

нечно, закон 134 — это рамочная вещь, административный регламент должен был совершенно жестко, не в 700 страниц, а в 50 страниц, описать методику проверки. Чтобы было понятно, на основании чего именно этот чиновник принимает такое решение, из чего он выбирает. В этом смысле, чем меньше усмотрения, тем лучше и для проверяемого, и для того в интересах кого проверяет. Они не выявляют, в результате, реальной опасности, поэтому непонятно, на основании чего они принимают решения, и реально там санитарные преступления или видимость? Больше я говорить ничего не буду, потому что, с моей точки зрения, проблема этого регламента и заключается в том, что он попал в болевую точку там, где законом 134 не защищен ни потребитель, ни производитель услуг и т.д. и т.п. Он не решил этой проблемы, потому что он взял и зафиксировал так, как сейчас есть, вот это киселеобразное состояние.

5. Эксперты отметили необходимость доведения Роспотребнадзором информации о результатах контроля до населения (особенно, до целевых групп).

Частнопрактикующий юрист, представитель общества по защите прав потребителей (РТ): Эти регламенты затрагивают большое количество людей, они настолько важны, если мы говорим о санитарных требованиях, которые даем учреждениям. Но я не увидела ни в одном из этих регламентов доведения информации до благополучателей. Я, как родитель, должна знать, что выявлены какие-то правонарушения, а этого нигде нет, это на усмотрение Роспотребнадзора остается.

Модератор Левада-Центра: Есть какие-то соображения по этому поводу, возражения?

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: У них есть один регламент информирования всех на свете, где почему-то информирование населения осуществляется отдельно от власти.

Частнопрактикующий юрист, представитель общества по защите прав потребителей (РТ): Это другое.

— Можно пример конкретный? У нас произошла трагедия в одном из санаториев — массовое отравление было, естественно там был Роспотребнадзор. Но, поскольку этот санаторий был правительственный, то информация там была закрытой, и никто до сих пор не знает, что там произошло массовое отравление. Я считаю, что это проблема.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Есть другой случай, в Марий Эл и Чувашии, когда Роспотребнадзор провел проверку, выявил какие-то нарушения, потом было отравление у детей. Врачи Роспотребнадзора снова участвуют уже в качестве экспертов по уголовному делу, и выясняется, что проверка была, и те же нарушения еще в той проверке были выявлены, т.е. своевременная была информация, что нарушения там нашли. На момент открытия этого санатория, на момент той проверки, были эти нарушения выявлены, но где приезжающие в этот лагерь родители и их дети могли получить информацию по результатам этой проверки? — Нигде не могли.

— У нас был случай в Хакассии, когда умерли дети в детском садике. Вообще, по республике умерло четыре ребенка, а в детском саду с разницей в несколько дней умерло два ребенка. Там массовое было заболевание. В итоге выяснилось то, что был там раньше детский дом, потом переделали в детский сад, быстренько ремонт провели, видимо, как раз перед выборами все дело было. Сдали объект, в том числе Роспотребнадзор участвовал в приемке этого объекта. В итоге произошло это заболевание, энтеровирус, и потом Геннадий Онищенко бил себя в грудь, говорил, что это вообще два разных вируса, что он контролирует ситуацию. Он приехал в Хакассию, пролистал с каждого угла карточку заболевших и сразу поставил свой диагноз, он же главный санитар, он по карточке может провести генетическую экспертизу. Он сказал, что это два разных вируса, что это ни с чем не связано. Дети умерли, до сих пор ситуация не разрешена, все это умалчивается, информация не предоставляется, родителей тех детей, которые до сих пор в садик ходят, тоже не информируют о том, что они могут в этой ситуации сделать.

6. По мнению экспертов, необходимо нормативно закрепить практику поэтапной проверки отдельных юридических лиц (в частности, образовательных учреждений), которая является оптимальной, но не имеет закрепления в регламенте.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Конкретный пример лучшей практики, которая пошла поперек регламента. Ведь проверяют школы массово. Проверяют школы — это очень странные планово-внеплановые проверки, при которой все знают, что школы будут проверять летом, но все

делают вид, что их проверяют, как все юридические лица, раз в два года. Регламент проверки такого типа учреждений вообще никак не описывает. Есть постоянные периоды проверок определенного типа учреждений, и теперь давайте посмотрим, что в реальности получаются следующие вещи — либо они идут в непрерывных конфликтах, и мы имеем череду планово-внеплановых проверок потому, что они все время приходят, приходят и приходят. Там ведь не родители жалуются, не конкретное физическое лицо, а это договоренность с органами образования, с учредителями. Теперь, посмотрите, какие реальные варианты решения предлагаются? Например, в Пермском крае, понимая, что так просто школу не сдать Санэпиднадзору, равно как и пожарным, МЧС, они берут и делают график поэтапной проверки, поэтапного ввода учреждения в действие. Санэпиднадзор проверяет поэтапно: сначала проверил туалеты, написал какие-то предписания, потом проверил кухню, написал какие-то предписания. Они по частям сдают, чтобы получить разрешение работать. Фактически, мы с вами имеем какой-то третий вариант проверки, который должен быть здесь описан. Уже сложились такие нормы. Давайте мы честно скажем, что в отношении определенного круга хозяйствующих субъектов, юридических лиц должен быть особый тип проверки, либо мы это трактуем, как нарушение закона. Практика показала, что лучше закрепить в регламенте: школы реально могут поэтапно пройти.

7. Эксперты указали на необходимость закрепления в регламенте дифференциации наказания в зависимости от совершенного правонарушения.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Я согласен, что нарушения разные. Отсутствие туалета — это не угроза жизни и здоровью. Я не знаю, можно ли это написать в регламенте или в законе нужно написать. Необходимо разделить требования на те, которые приводят к приостановке и дается год на то, чтобы исправить, и не столь серьезные. Вот это в регламенте можно чуть-чуть больше детализировать.

Представитель правозащитной организации (Чита): Расшифровать, что означает угроза жизни и здоровью, в скобках, что это такое.

8. В процессе обсуждения было высказано мнение о необходимости установления упрощенного порядка исполнения наказания, налагаемого на подконтрольный субъект, при его согласии с наложением данного наказания.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Нигде в регламентах, если про контроль-надзор говорить, нет процедуры, когда тот, кого проверили и кто согласен, что есть нарушения, добровольно штраф платит. Приведу пример: не из этой области, из налоговой сферы. Мне прислали штраф, вернее, сначала прислали какое-то уведомление о том, что «вы должны были явиться на административную комиссию» в связи с тем, что я не вовремя декларацию подал. Да я согласен, что не подал, мне проще бы сразу сказали, что 200 рублей заплатить, я бы заплатил и забыл про это. Но мне сначала прислали уведомление, я не смог сходить. Одних писем больше, чем штраф пришло. Представим, приходит Роспотребнадзор, владелец кафе говорит: «да, вот чего-то там не сделал — я согласен». Вот если я согласен, не спорю, штраф сразу в два раза снижается. Понимаете, это удобно и тем кто, кого привлекают.

9. Применительно к административному регламенту исполнения государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи эксперты отметили ненадлежащее информирование населения о исполнении данной государственной функции.

— Мне кажется, очень большая проблема с этим регламентом в информированности населения.

Модератор Левада-Центра: О чем? О нем самом?

— Да, о нем самом, о том, что у них вообще есть возможность обратиться и обжаловать действия и стандарты, потому что ни в одной поликлинике, ни в одной больнице, естественно, этой информации нет абсолютно. Вот если будет доведение информации, если будет на стендах вывешен этот регламент в каждой поликлинике, тогда обращений будет больше. Есть еще проблема: люди на эту службу, медицинскую, боятся жаловаться. Потому, что страх есть, конечно. Я понимаю, что придется идти снова

сюда же, к этому же доктору, в эту больницу, и это есть очень большая проблема. По практике нашей организации, мы сразу же обращаемся в суд.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Таким образом, получается совершенно странная ситуация, получается, что функция должна быть массовой реально, но эта функция этим органом практически не исполняется, только в рамках их собственных плановых проверок, а граждане обращаются совершенно в другие органы.

10. Эксперты указали, что при осуществлении контрольных мероприятий за соблюдением стандартов медицинской помощи сложилась негативная практика привлечения экспертов преимущественно из системы Минздравсоцразвития, что препятствует получению объективных заключений.

Представитель правозащитного центра (РТ): Что касается медицинской помощи, то тут такая тема, многие, наверное, сталкивались. Мы пытаемся тему так называемых врачебных ошибок как-то поднять. Потому, что претензий к качеству предоставляемых медицинских услуг у населения очень много. Начиная от получения вреда здоровью, кончая смертью. Как показывает практика, проверка соблюдения стандартов качества медицинской помощи самими же органами здравоохранения в отношении своих же коллег, проходит полная, достаточно въедливая. Но они руководствуются некими корпоративными принципами, чтобы своих не выдавать.

Модератор Левада-Центра: Одну секунду! Игорь сказал тяжелые обвинения в адрес ведомства, есть возражения? Кто-нибудь скажет, что это не так?

Представитель правозащитного центра (РТ): Какова стандартная схема, которая у нас происходит по проверке качества медицинской помощи? Получает человек какой-то вред здоровью, он лишается чего-то. Он обращается либо с нашей помощью, либо он приходит к нам на каком-то этапе, он обращается куда? В прокуратуру. Там сидят юристы, они никак не медики, они не понимают, что нужно, каким таблетками лечить и какими-то там препаратами, какое назначать лечение. Они обращаются для проведения либо медицинского исследования, либо экспертизы в экспертное подразделение опять-таки Министерства здравоохранения.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Конечно, но есть судебно-юстовские (речь идет об экспертных учреждениях Министерства юстиции. — *Прим. ред.*) еще.

Представитель правозащитного центра (РТ): Но вот они обращаются в Министерство здравоохранения, в вышестоящую организацию, на уровне министерства здравоохранения республики Татарстан, на уровне управления здравоохранением города Казани, обращаются туда. Группа экспертов, со степенями, со званиями, кандидаты, доктора наук, профессора, проводит экспертизу по медицинским документам: имеющейся амбулаторной карте, другим документам, имеющимся в больнице, в медицинском учреждении, там, где проходил лечение. Проводя вот это комплексное исследование, они выносят такую формулировку, что при проведении этой проверки нарушений стандартов показания медицинской помощи не выявлено. Это заключение является Евангелием, библией для прокуратуры. На основании его прокуратура тоже проводит какую-то проверку дополнительную и это заключение Минздрава самым главным звеном включает в свою проверку и ответ гражданину такой. А гражданин говорит обычно такие жалобы: там все плохо, в медицинском учреждении: санитарку не дозовешься, лекарство мне не в ту вену воткнули, еще что-то там произошло, согласия на проведение операции у меня не взяли, о рисках не предупредили, которые могут быть во время операции, о последствиях негативных мне ничего не сказали, о том, что у меня может произойти резкое ухудшение здоровья, операцию сделали, сказали, что у меня все будет нормально, а потом я полгода лечусь. Ему написали в заключении Минздрава, что помощь ему оказана полностью. И все, вылечить его стало практически невозможно, все, что могли, они сделали.

11. Эксперты отметили необходимость дать четкое определение понятия «стандарт медицинской помощи», отграничив его от смежных понятий.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Есть еще проблема серьезная, путающая риторику. В регионах все непрерывно говорят о стандартах медицинской помощи, имея в виду стандарты бюджетных услуг. Запутали все, что можно было запутать, в той же самой Чувашии.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Если я правильно поняла, недавно Минздравсоцразвития начало вводить практику стандарта по каждому заболеванию.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Это то же самое, как образовательный стандарт, стандарты образовательного учреждения и стандарты качества образовательного учреждения. Три разных вещи. В чувашских, марийских или пермских больницах все сплошь и рядом, говорят о стандартах бюджетной услуги. На одну санитарку приходится по стандарту: она должна 8 раз градусник каждому больному, градусник один раз в день и т.д. и т.п. В результате, получилось, что эта риторика не совпадает ни с потребительской риторикой, ни с существующей государственной.

12. Эксперты высказали мнение о необходимости обеспечить возможность личного участия заявителя в процедуре проверки и рассмотрения его жалобы.

Представитель правозащитной организации (Чебоксары): Можно еще одну проблему, по процедуре тоже. Виталий пример приводил: они написали жалобу, инициировали проверку, в рамках этого административного регламента и получили какой-то ответ непонятный, т.е. возможность человека пострадавшего влиять и участвовать в процедуре проверки не предусмотрена этим административным регламентом. Просто у меня такой пример в 2003 г. был. Это связано с качеством оказания медицинской помощи. Было соответствующее обращение в органы, была некая процедура проверки, далее — ответ, а потом выяснилось, что, когда комиссия была, супруг врача входил в проверяющую комиссию и т.д. и т.п., и повлиять невозможно было на процедуру.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Требования к регулирующему документу должны быть очень жесткими.

Представитель правозащитной организации (Чебоксары): Должны быть предусмотрены права заявителя на участие в проверке.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Участие заявителя?

Адвокат, представитель правозащитной организации: В Саратове у нас тоже были примеры. Человек обратился, но что там происходит — непонятно. Он получил ответ, который его устраивает — не устраивает, и потом все это уходит в никуда. Возвращаясь к административному регламенту о проверке, было бы неплохо более детально расписать принятие решений по результатам проверки. Вот такой позитивный пример по налоговой проверке, то, что написано в Налоговом кодексе и установлено практикой: вынесли акт, и потом уже идет маленький, квазисудебный процесс в присутствии начальника, т.е. проверяющий докладывает, субъект проверки докладывает, идет маленький разбор. А по этим административным регламентам в отношении индивидуальных лиц и по другим, схожим регламентам процедура такова: написали акт, отправили — закинули, хочешь возражения — не хочешь, получи решение, оно обязательно. Нет процедуры внесудебного порядка обжалования. Неужели нельзя подробнее расписать процедуру. Закон ведь не запрещает того, чтобы урегулировать эту конфликтную ситуацию быстрее, чем в судебном порядке.

13. Применительно к государственной функции по осуществлению санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ эксперты отметили, что данная функция фактически не исполняется.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через границы Российской Федерации нет. Еще раз говорю — нет этой функции. Она может и есть, только я не смогла найти ни одного опознавательного знака и все, кого мы просили, не смогли найти. Содержание этой функции заключается в следующем: идет опрос, это нужно обязательно на транспорте, и идет опрос — водителя судна или экипажей о том, нет ли каких-нибудь проблем со здоровьем при пересечении границы, если есть какие-то проблемы, то вас посадят на 10 дней в карантин. Я не смогла найти нигде человека, к которому можно было бы обратиться, того, кто представлял бы ведомство, которое называется Минздравсоцразвития. Его нет там, там есть только пограничники и таможенники, больше нет никого. Я честно могу сказать, несколько раз летала через границу, в последний раз я 4 часа сидела специально на первом ряду, чтобы видеть — кто заходит. Я чихала, кашляла, четыре раза просила градусник, у меня такая «контрольная закупка» была, я измотала всех, кого только

можно. Чтобы уже до конца выполнить закупку, в тот момент, когда снижались, я сказала: «Вы знаете, я чувствую себя крайне плохо, непрерывно кашляю и чихаю, и дайте мне каких-нибудь лекарств». Но лекарств, сказали тогда уже, не дадут. После этого я записала всех: кто, какие переговоры вел, когда зашел. Там просто нет людей этих самых, там нет никакого представителя Минздравсоцразвития, который бы кого-нибудь опрашивал.

14. В отношении исполнения государственной функции по санитарно-эпидемиологическому надзору в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях эксперты негативно отозвались о выделении данного полномочия как отдельной государственной функции и передаче ее в ведение ФМБА.

Представитель правозащитной организации (Чебоксары): По ФМБА доступ к информации несколько ограничен. В силу знакомств могу сказать, что получить информацию там практически невозможно. По письменному обращению они ответят, что проводились меры, были привлечены к ответственности. Что касается проверки, то предприятие, входящее в холдинг Кривой Рог Синтез, вряд ли может сказать что-то плохое про ФМБА. Там у них свои контакты. Я считаю, что ФМБА у нас существует зря, и достаточно было бы Роспотребнадзора.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): В принципе, специальный орган, который связан с крупными компаниями, — это плохо. Лучше Роспотребнадзору отдать.

…

Представитель правозащитной организации (Чебоксары): По ФМБА информация достаточно закрытая. Я живу в городе, где находится единственное на регион отделение ФМБА, которое раньше называлось ЦГСН № 29. У нас территориальное отделение ФМБА, оно занимается тем, что осуществляет некие контрольные проверки на нашем химическом предприятии в Чебоксарах. Некоторое время назад на Химпроме произошло некое техногенное ЧП. Произошел выброс хлора, сероводорода. В итоге получился реальный конфликт. У ФМБА были полномочия, согласно закону, проводить исследования, и они дали прокуратуре заключение о том, что было незначительное превышение ПДК, а Роспотребовский центр санитарно-эпидемиологического контроля дал заключение совершенно другое, а именно, что там было от 8 до 12 раз превышение. Но, ввиду того, что у городского центра не было соответствующей лицензии, в материалы по поводу привлечения предприятия к ответственности, пошло заключение ФМБА. Таким образом, уголовного дела не возбудили.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Правильно ли я понимаю, что есть конкуренция, дублируется контроль Роспотребнадзора контролем ФМБА.

3.6. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций правоохранительных органов в сфере миграционной политики, исполнения наказания, исполнительного производства. 18.09.2008 г., Казань

В процессе обсуждения эксперты отметили ряд серьезных проблем, существующих в сфере регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания, выдачи и замены паспортов, выдачи разрешения на временное пребывание, выдачи продления срока действия, восстановления и аннулирования виз, ведения адресно-справочной работы, выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, рассмотрения обращений осужденных и лиц, содержащихся под стражей, розыска имущества должника.

1. В отношении государственной функции по регистрационному учету граждан по месту жительства и месту пребывания эксперты отметили, что на практике для постановки (снятия) на учет от граждан требуют выполнения условий, не предусмотренных НПА.

— Как это происходит на практике — снятие с регистрационного учета и постановка на регистрационный учет — у нас все делается по принципу одного, в скобочках два окна, когда подаются документы непосредственно паспортисту, либо лицу которое в ТСЖ или в каком-то ином связанном с проживанием на локальной территории органе, учреждении, где заполняется адрес, листок выбытия (убытия), непосредственно документы, подтверждающие, что человек тут прописывается, согласие собственника, либо ордер, либо заявление ответственного квартиросъемщика, согласие остальных. Единственная проблема — то, что надо притащить всех к этой паспортистке, где каждый при ней распишется в том, что они согласны на регистрацию этого нового жильца.

Модератор Левада-Центра: То есть первое неудобство — личное присутствие всех?

— Да, это необходимо. Они говорят «нам же необходимо удостовериться в том, что все согласны, а вдруг кто-нибудь подаст в суд, нас вызовут в суд…» Это неудобство можно искоренить. Я думаю, достаточно одно лицо определить: есть ответственный квартиросъемщик, ордеродержатель либо собственник пришел. Но если несколько собственников, то там тоже целая проблема, потому что каждый должен прийти со свидетельством о праве собственности.

…

— Здесь просто написано: «заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение». Действительно, все требуют, чтобы пришел гражданин.

— Вот у нотариуса это можно сделать?

— А у нас как раз требуют нотариального согласия…

…

— Проблема в том, кто эти паспортистки, которые там работают, потому что они очень слабо разбираются в требованиях законодательства. Они требуют документы дополнительные, разные справки с места жительства, допустим, мужа, спрашивают зарегистрирован ли там ребенок, и т.д.

Модератор Левада-Центра: Те документы, которые не предусмотрены регламентом…

— Да, регламентом.

…

— Региональная практика наша марийская следующая. В регламенте написано, что регистрационный учет осуществляется территориальными органами ФМС, а в случае, установленном законодательством Российской федерации — органами местного самоуправления. Что это за территориальный орган ФМС, что это за органы, это не совсем понятно, потому что практика такая, что регистрация осуществляется в ЖКО, там, где сидит паспортистка. Если я хочу зарегистрировать кого-то у себя дома, то меня из любого ФМС отправят всегда в наш ЖЭК по месту жительства, где сидят эти паспортистки. Насколько это урегулировано регламентом? Являются ли сотрудницами ФМС эти паспортистки ЖКО? Из-за того, что они сидят в ЖКО, складывается очень много проблем. Первая проблема — это то, что они вступают в сговор с бухгалтерией ЖЭКа и ставят регистрацию в зависимости от оплаты коммунальных услуг. Совершенно точно меня никто не пропишет в квартире, если там есть задолженности, они говорят о том. Я могу, конечно, это все через суд обжаловать, но опять огромное количество времени.

— И не выпишут.

— И не выпишут, совершенно точно.

…

— У нас в Хакасии такая же ситуация, что невозможно ни встать на учет, ни сняться с регистрационного учета, если есть какие— либо задолженности, включая за газ, за электричество. Это какие-то дополнительные требования, т.е. непонимание у чиновников, что регистрационный учет и право пользования жилым помещением, основанное на договоре — это разные вещи. Снятие с регистрационного учета человека и выселение его — это вообще разные вещи.

…

— Еще одна маленькая история про нашего сотрудника, это является нарушением регламента, но это было по всей России, это может повторяться. Дело в том, что наш сотрудник выписал свою жену с одного места жительства в период выборов президентских последних. Однако было указание по всем абсолютно регионам Российской Федерации, насколько мне известно, чтобы не регистрировать по месту жительства и не выписывать в этот период, при чем ее выписали-то все-таки, он настоял — выписали, зарегистрировать ее — не зарегистрировали, в результате только после выборов возможность такая появилась, просто не принимали заявление. На нее наложили штраф, так как она пропустила 7 дней, наложили штраф полторы тысячи, пришлось судиться. Это дело этого года, у нас эти документы есть.

2. Эксперты отметили, что из-за лишних административных процедур реальный срок исполнения государственной функции превышает нормативный.

— Паспортистки у нас ходят 2—3 раза в неделю в паспортный стол, в ОВИР, т.е. на этом реально теряется время на исполнение этой функции, соответственно 3 раза в неделю ходит она забирать готовые документы с отметкой о регистрации.

Модератор Левада-Центра: То есть реально получается, что длина услуги равна 3 дня плюс время на паспортистку.

— Да

Модератор Левада-Центра: Вы считаете, что если бы в регламенте было бы указано как предельный срок — это было бы удобнее или нет?

— Как предельный срок — да. Потому что вопрос регистрации — это вопрос насущный, потому что человек, во-первых, находится некоторое время без паспорта — целая проблема.

3. Эксперты указали, что установленный законодательством срок постановки на учет по новому месту жительства неоправданно мал. Это приводит к тому, что в некоторых случаях граждане не могут выполнить требования законодательства по объективным причинам.

— 7 дней — это очень маленький срок для того, чтобы зарегистрироваться, и если здесь есть 3 дня и есть 2 дня, как минимум, 2 дня на паспортистку, то тогда там нужно увеличивать 7 дней.

— Это вообще проблема — 7 дней между снятием с регистрации и постановкой снова на учет по месту жительства. Мне кажется, законодательно это очень маленький срок.

…

— Пример такой был: продаешь одну квартиру, в этот же день оформляешь покупку, т.е. к моменту продажи желательно выписаться, но свидетельство на новую квартиру получишь через месяц, а прописать в новой тебя не могут, потому что нет документа, подтверждающего право собственности. Ситуация такая, что я вынужден нарушить закон.

4. Эксперты отметили необходимость нормативного установления льгот при исполнении данной функции для такой дискриминированной группы, как лежачие больные.

— Мы столкнулись с дискриминированной группой — это лежачие больные. Если нужно самому прийти зафиксировать факт своего согласия на проживание, то как это происходит с лежачими больными? Их возят что ли? Ведь по доверенности нельзя.

— Лежачие больные, которые признаны дееспособными все-таки или недееспособными?

— Да, да, которые признаны дееспособными.

— То бишь в ясном сознании?

— Ну конечно, он не может прийти, да посодействовать.

— Вообще, в регламенте это, насколько я помню, не описано, но есть практика, что можно вызвать на дом паспортиста, у них там есть один день в две недели, они ходят.

— Но в регламенте лучше зафиксировать.

— Лучше зафиксировать конкретные сроки после поступления такого обращения, сколько должно пройти.

5. Эксперты указали на необходимость закрепления в регламенте процедуры снятия с учета по месту пребывания в случае истечения срока регистрации.

— Мне кажется, что в этом регламенте не прописан такой момент, когда я регистрирую у себя дома по месту пребывания на год, на полгода, то каким образом снимается человек с регистрации по истечении этого срока? Вот этот момент здесь не урегулирован. Написано досрочное снятие с регистрации, как происходит. А то, что должен сделать сотрудник службы ФМС и выписать человека, срок регистрации которого закончен — вот этого здесь нет.

Модератор Левада-Центра: Так он отслеживает?

— Вообще-то он должен записывать, но вот здесь это не прописано. Необходимо, чтобы хотя бы меня уведомили, что человека выписали. Такой момент, что год закончился — все, человека выписали. Мне кажется, это важно.

6. Эксперты высказали мнение о необходимости механизма автоматического извещения органами ФМС других органов, ответственных за ведение учета граждан (органы ФНС, ПФР, военкоматы и т.д.) при смене гражданином места жительства.

— Проблема возникает, когда переезжаешь или меняешь прописку с одного района на другой, в том же городе. После этого нужно сходить в налоговую, сняться с учета, в новой инспекции встать на учет, потом сходить в поликлинику, сходить в пенсионный фонд и т.д. Если не ошибаюсь, то в налоговом кодексе, что предусматривалось — что выдача налогового свидетельства осуществляется по информации из соответствующих органов. Необходимо менять законодательство, может быть, предусмотреть какую-нибудь процедуру? Это как с временной регистрацией человека, пришел в гостиницу, отдал паспорт, они сами все делают. Вот человек меняет место постоянного проживания. Пусть эти органы между собой взаимодействуют. Потому что вот я переехал с одного района города в другой, в своей области, я сходил в налоговую. Очередь выстоял, получил новый бланк свидетельства. ИНН номер тот же, но бланк свидетельства новый, он мне нужен, у меня адвокатский кабинет. Потом мне нужен пенсионный. Ребенка в поликлинику — штампик нужен, взрослая поликлиника нужна. Целый блок вопросов. Почему нельзя прийти, заполнить один пакет документов, отдать в одно окошко. Ты спокойно переехал, все тебе зарегистрировали. Сейчас нужно месяц-полтора на то, чтобы обежать все эти органы.

…

— Пакет документов и процедура одинаковые. В налоговой инспекции, насколько я знаю, может быть вообще все просто. Вот у них лицевые карточки с этого органа передаются в другой, т.е. информация в электронном виде ушла, они просто выдали новый план. Трудности нет — выслали письмо, приходите, ваше новое свидетельство готово. Но для граждан все по-другому. Я, например, в очереди за ИНН простоял с 9 утра, до 2-х часов зарегистрировался, после 2-х еще 4 часа ждал, чтобы получить. Такие издержки, я думаю, не очень удобны, потому что функция эта заключается в том, чтобы во всех документах поменялся только адрес, в одном и том же населенном пункте даже, но процедуру этот регламент и законодательство заставляют проходить заново от начала и до конца.

7. В отношении административного регламента выдачи и замены паспортов эксперты отметили в качестве серьезной проблемы изъятие паспорта на время его замены. В качестве решения данной проблемы было предложено два альтернативных решения: обязательная выдача временного удостоверения личности либо сдача старого паспорта только в момент выдачи нового. Большинство экспертов высказалось за второй вариант.

— Надо как-то разобраться с временными удостоверениями, потому что ей объяснили, что не положено временное удостоверение на 10 дней. Они сказали: «Если б у вас было 2 месяца, то мы бы дали, а на 10 дней — нет». Вот я не могу сейчас точно сказать, если кто-то читал внимательно, положено или нет, это важно.

— Здесь это, по-моему, вообще не прописано.

— Важно прописать, что и на 10 дней — надо временное удостоверение. Человек 10 дней не может же без паспорта.

— Я думаю, это надо даже ставить как обязательное условие, не просить его…

— Нет, просить не надо, а поставить именно вопрос о реализации: забрали паспорт, дайте справку, что он не верблюд.

…

— Предложение можно? Альтернативное. Я не понимаю, почему вообще старый паспорт забирают, когда я заказал новый? Вот идеальная ситуация, которую я вывел: есть форма какая-то, я ее заполняю, отправляю по почте. Она не представляет из себя ценности. Приходит мне заказное письмо, возвращается уведомление: 10 числа вручено. Я знаю, что 20 числа паспорт готов. Я прихожу, отдаю им

старый паспорт и забираю новый. У меня тогда хотя бы не возникает эта ситуация потому, что временное удостоверение не решает проблему…

— Наоборот создает.

— Вы к нотариусу не пойдете с временным удостоверением. Даже нотариус вас не примет.

— Вы не сможете купить авиационный билет.

— Такая бумажка, которая якобы заменяет паспорт, но она его не заменяет. Поэтому и в законодательстве, я как понимаю, ничего менять не надо. Нигде не написано, что его нужно изымать. Нужно заказать новый паспорт, пришел, отдал этот, получил новый — все.

8. Эксперты указали, что на практике зачастую не исполняются положения регламентов о возможности подачи заявления, самостоятельно заполненного по форме, размещенной на сайте ФМС России, о режиме работы органов ФМС России, об информировании по телефону заявителей.

— Заявления о выдаче паспорта они делают на картонке, т.е. скачать заявление с сайта не получается.

— То есть они не принимают?

— Они категорически отказывают признавать, что у них есть сайт, на котором размещены формы документов.

…

— Ничему не соответствует предложенный для всех ФМС одинаковый график работы. По средам, по крайней мере, в трех регионах мы зафиксировали, у них день работы с документами, невзирая на то, что здесь написано, что это приемный день. Они даже не понимают, о чем идет речь, а летом они переходят на так называемый летний режим работы. Это тоже приказом руководителя ФМС установлено.

…

— Паспортная и визовая службы ФМС расположены в разных местах и очень часто совпадают с разными другими адресами. Определить, где это — невозможно, по телефону тебе в здравом рассудке никогда не скажут, как туда добраться, хотя они обязаны об этом сказать.

9. Эксперты высказали мнение о необходимости исключения из перечня документов, предоставляемых для выдачи паспорта, свидетельства о рождении.

— Мы тоже делали «закупку», но у нас прошло все без проблем. За 10 дней мы получили через паспортистку от местного ЖЭКа, все очень быстро, без проблем, но единственное, о чем я хотела сказать, когда мы делали «закупку», свидетельство о рождении у меня было, но я его не принесла, просто забыла и мне было лень подняться в квартиру и взять. Мне сказали, что это нормально, «напишите, что оно у вас в другом городе». Пишешь, что свидетельство о рождении в другом городе. То есть вот свидетельство о рождении не нужно.

— Не обязательно?

— Получается, что не обязательно, хотя здесь оно идет как обязательное.

Модератор Левада-Центра: Понятно. Может его тогда убрать? Зачем оно нужно?

— Свидетельство о рождении — достаточно проблематичная штука. Человек достиг определенного возраста и живет совсем не там, где он родился, и получение вот этого свидетельства затруднительно. Оно давно утеряно благополучно, и необходимости в нем нет, и вдруг возникает необходимость в получении этого свидетельства о рождении из какой-нибудь ГДР, где в ограниченном контингенте советских войск в Германии проходили службу родители. Что делать с этим свидетельством о рождении?

— Вот я видел: место рождения — город Вена. Я не знаю, где его искать можно.

10. Эксперты отметили, что на практике имеют место случаи перекладывания паспортистами и служащими ФМС России на заявителя своей обязанности по заполнению ряда документов.

— Так, на эту процедуру, как и на любые другие, наложено большое количество разных статистических функций, поэтому вот, например, когда я получала паспорт, я заполнила три лишних документа. Я без них не могла ничего сделать. Это какое-то заявление… два, в федеральную налоговую службу

о том, что я по-прежнему живу там, где я живу, это, я так понимаю, я за них заполняла, потому что, скорее всего, это их внутренняя отчетность и это они должны заполнить. И еще почему-то я в очередной раз должна подтверждать, что я военнообязанная, хотя я пыталась объяснить, что здесь вообще ничего нет по поводу моей военнообязанности и т.д.

11. Эксперты указали на необходимость установления облегченного порядка выдачи паспортов для такой дискриминированной группы, как лица, находящиеся в местах лишения свободы.

— Уязвимая группа по выдаче утраченных паспортов — это сидельцы, лица, находящиеся в местах лишения свободы. Я долгое время работал там, знаю эту ситуацию. Там паспорта теряются по различным причинам, на различных этапах уголовного процесса. Это может быть и предварительное следствие, и до предварительного следствия. Паспорт может быть утерян во время предварительного следствия в силу различных неправомерных действий тех же самых следователей, нерасторопности, разгильдяйства и т.д., т.е. паспорта у человека нет. В личном деле осужденного есть такой кармашек, где находятся все документы, в том числе паспорт, если есть, свидетельство о рождении, водительские права и все такое прочее. Вот, нет этого паспорта. У человека возникают какие-то проблемы в связи с паспортом. Он, допустим, женится. При заключении брака паспорт необходим. Он подает через своего инспектора, социального работника в колонии заявление о восстановлении этого паспорта, и с этим начинаются его мытарства. Прохождение процедур, установленных в административном регламенте у него умножается и на 3, и на 4, и на 10, в том числе и по срокам. Второй момент. Не понадобился ему паспорт в колонии, там не женился он, не разводился, а он выходит на свободу. У него справка. Справка об освобождении — единственный документ. А жилье он утратил. Жилье он утратил, потому что уже лет 15 там беспрерывно находится, сел еще тогда, когда осужденных выписывали из занимаемого места жительства. Он остается, как мы уже сказали, без жилья. Ему получить паспорт невозможно, а без паспорта жить ему очень сложно. Потому что справка об освобождении — это простой листочек, она может затереться, каким-то образом он ее может утерять, там даже корочки никакой нет. Вот ему, как поступать? Эта категория, достаточно большая категория наших сограждан, никак не учтена в этом регламенте. У них особые условия. Какие бы они там не были, но они все равно часть нашего населения. Их нужно каким-то образом здесь учитывать.

— И объем этого дискриминированного спроса достаточно большой. С этим сталкиваются уполномоченные по правам человека региональные и все время пишут, сколько к ним обратилось по этому поводу и т.д., потому что они очень часто с этим работают, помимо правовой защиты.

В процессе обсуждения было выдвинуто конкретное предложение о предоставлении льготы по уплате госпошлины (вплоть до освобождения от ее уплаты) при выдаче (замене) паспортов лицам, находящимся в местах лишения свободы.

— Я хочу рассказать про дискриминируемую группу. Мы работаем с осужденными и с осужденными несовершеннолетними. Есть категория людей, у которых на счетах нет ни копейки вообще. Но когда социальный работник идет в регистрационную службу по месту жительства, все равно нужна квитанция об оплате гос. пошлины. Без этой квитанции никто не будет работать. Всякие были уже и программы, и наши коллеги давали специальные средства несовершеннолетним, и общественники давали деньги, на счета им переводили, чтоб они могли паспорт получить, но как-то же на государственном уровне это надо решать, потому что эти люди реально не имеют возможности заработать.

12. Эксперты отметили, что сотрудники ФМС России затягивают выдачу паспорта, расценивая максимальный срок исполнения функции как стандартный или даже минимальный, несмотря на возможность исполнять функцию быстрее.

— У нас была «контрольная закупка», когда девушка вышла замуж и меняла фамилию. Она из Астрахани ехала в Москву, и она по-человечески попросила. Ей сказали, никаких проблем, у нас таких много и вместо 10 за 7 дней сделали паспорт…

— Нет, за 3 дня.

— Значит, за 3 могут, и за день могут и т.д. Могут как угодно.

…

— Говорят, что 10 дней и все, не раньше. «Мы не имеем права его раньше вам выдать». Я думаю, что нужно разъяснить, что если у вас есть возможность, и вы сделали за час паспорт, то почему через час или через 2—3 дня не выдать? Если утратил, то только через 2 месяца получить можно. Почему так? Почему нет возможности сделать этот срок более гибким?

13. В процессе обсуждения было высказано предложение об упрощении процедуры заявления об утрате паспорта.

— При хищении паспорта есть процедура, что к этому комплекту документов предоставляется еще вот талон-уведомление, о том, что паспорт похищен. Во-первых, предложение такое — исключение положение, обязывающее самого гражданина ходить с заявлением в милицию и получать талон-уведомление. А может я не хочу идти? У меня есть право оставлять заявление о совершении преступления и устно, и письменно? Если я позвонил, у меня нет талона-уведомления, то меня обязывают в обязательном порядке пойти в отдел, обязательно написать письменное заявление, чтоб его там зарегистрировали и получить талон. Возлагается некоторая обязанность сообщить о совершенном в отношении меня преступлении, хотя прямой обязанности я не видел в законодательстве. Нельзя ли прописать, что ФМС бланк переправляет в соответствующие правоохранительные органы. У нас этот общий принцип никто не отменял: если гражданин обратится с заявлением о преступлении в иной орган, этот орган, если даже не уполномочен, обязан перенаправить… Таким образом, возлагаются опять на гражданина лишние обязанности. Почему я должен письменно заявлять и получать этот талон? Может я не хочу, может мне лучше из дома позвонить в «02» и сказать, что я — такой-то, такой-то, у меня сегодня украли паспорт в общественном транспорте. Я считаю это достаточным.

14. В отношении административного регламента исполнения государственной функции по выдаче разрешения на временное пребывание в РФ эксперты указали на необходимость четкого определения перечня предоставляемых документов для всех категорий заявителей.

— Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание. Первое, чего здесь не хватает — перечень документов, которые должно предоставить лицо без гражданства. Здесь написано про иностранных граждан, получающих визы… Потому что у лиц без гражданства на руках практически ничего нет, т.е. на руках у них паспорта СССР или свидетельства — тоже СССР, а от них требуют миграционную карту. Специалисты ФМС берут перечень для группы иностранных граждан, получающих визу. Как бы смешивают, требуют от них (лиц без гражданства. — *Прим. ред.*) предоставления этих документов. Этот перечень документов, а именно: справка об отсутствии судимости на территории иностранного государства, миграционная карта — требуется и у лиц без гражданства.

15. Эксперты указали, что сроки ответа на письменное обращение по поводу предоставления данной услуги, установленные в регламенте, не исполняются.

— Что не действует, так это письменное обращение по поводу предоставления государственной услуги — выдачи разрешения на временное проживание, т.е. специалисты отвечают по истечении месяца, в порядке федерального Закона об обращениях граждан. Здесь же четко прописано 15 дней, т.е. специалист говорит: никаких 15 дней, вот есть федеральный закон, 30 дней. Сами чиновники не знают об этом сроке.

16. Эксперты отметили, что на практике положения регламента о возможности устной консультации не исполняются.

— В этом регламенте прописано, что выделяются специалисты, которые устно консультируют заинтересованных лиц, причем это может быть любое лицо, т.е. и иностранный гражданин, и вот лицо без гражданства, и просто гражданин Российской федерации могут пойти и поинтересоваться, но таких консультаций нет. Это только по телефону осуществляется. Если я прихожу и говорю, а где консультант? Я хочу проконсультироваться, чтобы он документы проверил и т.д. Охранник говорит, вот телефон, звоните, там все обсуждайте. А кто, а что — я не знаю, кому еще звонить.

…

— По телефону нереально иностранному лицу получить какую-то консультацию. Он вообще не поймет, что ему там объясняют, т.е. нужно личное участие, а его нет.

17. Эксперты указали, что в регламенте отсутствует указание на срок действия отдельных документов.

— Еще хотела высказаться по поводу этой справки об отсутствии гражданства (это подтверждает статус лица без гражданства) или справки об отсутствии судимости. Срок этой справки нигде не установлен и чиновники ФМС сами придумали этот срок — 6 месяцев. Я так думаю, по аналогии, потому что срок правовой экспертизы этих документов, когда сдаются документы для получения разрешения о временном проживании, 6 месяцев.

Модератор Левада-Центра: А там нигде не написано, что 6 месяцев. Они сами решили, да?

— Именно срок действия справок. Они сами придумали по аналогии со сроком проведения правовой экспертизы.

— То есть через 6 месяцев они составляют новую справку. Или считают ее не действительной…

18. Эксперты высказали мнение о необходимости дополнения административного регламента процедурой приостановления исполнения функции.

— Еще не предусмотрена даже процедура приостановки. Человек сдает какие-то документы: та же самая справка, оставшийся срок действия справки — 3 месяца, 3 месяца проходит, она уже просрочена. Он должен иметь возможность воспользоваться правом написать заявление о приостановке и донести.

— Эту справку. Такой процедуры вообще нет в этом регламенте.

— То есть нужна процедура приостановки обязательно.

19. Эксперты указали, что законодательство порождает негативную практику, при которой органы ФМС принимают документы на получение разрешения, даже зная, что квота исчерпана.

— Человека не предупредили о том, что на момент обращения квота исчерпана уже. Есть иностранные граждане, которые в пределах квоты получают разрешение на временное проживание, и которые не в пределах квоты. Человек обращается, сдает документы, ему потом говорят, что квоты нет, и все. Государственная пошлина оплачена, он заплатил деньги за сертификат об отсутствии медицинских заболеваний, и т.д.

20. Эксперты отметили невозможность возврата суммы уплаченной государственной пошлины, если в выдаче разрешения отказано в связи с исчерпанием квоты. В связи с этим было сделано предложение об изменении оплаты государственной пошлины: не в момент подачи документов, а в момент получения разрешения.

— Скажите, предположим, если мы точно знаем, что на момент подачи заявления служба была оповещена, что квота закончилась, а человек пошел и заплатил государственную пошлину?

— Они не уведомляют, они принимают документы, причем не говорят, что квоты нет…

— Можно вернуть обратно пошлину?

— Нет.

— Государственная пошлина оплачивается за услуги. Услуга фактически была проведена. Документы проанализированы и выдан ответ.

…

— Моментом предоставления государственной пошлины должен быть тот момент, когда уже принято решение.

— О разрешении. Вот тебе разрешили, ты приходишь в этот момент, отдаешь государственную пошлину, получаешь разрешение. А не в момент подачи документа.

21. Применительно к государственной функции по выдаче, продлению срока действия, восстановлению и аннулированию виз эксперты отметили необходимость перевода извлечений из данного административного регламента на иностранные языки.

— Давайте мы все-таки зафиксируем в качестве предложения. Мы понимаем, что человек собирается жить в России, он все-таки должен понимать российское законодательство на российском языке. Но в данном случае должен быть какой-то шлюзовой документ в виде очень простого алгоритма, переведенного на их язык. По крайней мере, там, где совершенно массовые потоки: в Забайкалье и т.д. — там очень много китайцев, где-то там очень много таджиков. Можно, на страничку, чтоб они понимали, что это речь идет о взятке.

…

— Мы считаем, что в категории получателей этой услуги есть огромное количество людей, которые со специальными потребностями, связанные с тем, что они плохо говорят по-русски на настоящий момент. Мы это учитываем, но это не означает, что мы все переводим на китайский, таджикский и т.д., но имеем вот инверсию — один документ, который что-то просто объясняет.

…

Модератор Левада-Центра: Хорошо, вот предложение о том, чтобы переводилось на те языки, на которые это нужно переводить — поддерживают все остальные?

— Да, но не все только, а вот один листочек такой.

22. Касательно государственной функции по ведению адресно-справочной работы эксперты отметили, что на практике не исполняются положения регламента о получении согласия от лица, сведения о котором предоставляются, тем самым не обеспечивается защита персональных данных.

— Вообще это проблема. На практике дают справку, но только, к сожалению, вряд ли сторона, о ком дают справку, узнает о том, что дали справку другому человеку.

— У нас в Чувашии это делается в течение дня.

— Все в зависимости от того, где этот человек проживает. Сами понимаете, за день этого человека никак не уведомляют, что кто-то интересуется, где он живет, и как его фамилия, имя отчество и тому подобное.

…

— У нас грубейшее нарушение. Вопрос персональных данных. Да, по 09 не узнаешь номер телефона, хотя можешь назвать и место рождения, какой-нибудь цвет волос, и тому подобное, а вот туда (адресно-справочное бюро ФМС — прим. ред.) приходишь — «ну хорошо, пожалуйста, он живет там-то». Это не говорится о том, что просто любой человек пришел. Там уместно сказать, что это мой одноклассник, сейчас он переехал, я вот приехал из Магадана, 3 дня здесь нахожусь, я не смогу ждать. Конечно, ну как двух одноклассников не свести? Справка, пожалуйста. Персональные данные не защищаются по регламенту. Вряд ли кто-нибудь когда-нибудь в России в жизни получал письмо с просьбой дать согласие на предоставление этих сведений.

…

— Мы сейчас про регламент говорим, там не только паспортные, там еще, когда он менял фамилию, куда выезжал и т.д., там много всего. Так вот, в результате, мы зафиксировали, что у нас специально предупрежденные люди, о ком мы спрашивали, сказали, что «нам ничего не приходило», положенный срок прошел, к нам пришло уведомление о том, что данные вот такие-то. На нашем же собственном заявлении в одном случае было. Это означает, с нашей точки зрения, что мы получили нарушение, они просто выбросили кусок регламента.

23. Применительно к государственной функции по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства эксперты указали на то, что необходимо более четко определить понятие трудовой деятельности, для выполнения которой необходимо получать разрешение.

— Ситуация следующая. Гражданин Российской Федерации, индивидуальный предприниматель. Так получилось, что у него были местные работники, негласные работники, которым он что-то платит. Надо было срочно выполнить работу по выноске грунта. Вот он стоит, курит и тут идут его знакомые узбеки. Пришли четыре узбека, которые согласились ему за обед где-то куба три земли из подвала вынести. То есть целый день в поте лица нужно работать. Это все происходило в помещении, принадлежащем другому иностранному гражданину, который владел кафе сверху. Заказ был на вот того хозяина кафе, потому что у него повар был, там таджик, работавший без разрешения. Заодно зашли в подвал и нашли этих четырех узбеков. Индивидуального предпринимателя привлекли к штрафу за каждого узбека по 250 тыс. рублей. В кассации снизили с миллиона до 250. Основная проблема — это, что такое трудовая деятельность? Это нигде не расписано. Это не расписано потому, что у иностранцев в этой карточке трудовой четко стоит, какую деятельность они могут выполнять. Они вот ограничены. Захотели они чем-то заниматься еще — они должны идти и платить государственную пошлину, чтобы вносили дополнительный вид деятельности. То же самое с юридическими лицами, они только получают разрешение строго вот для определенного вида деятельности. Но этот индивидуальный предприниматель только 1 день использовал — это была трудовая деятельность за тарелку супа? Или это не была трудовая деятельность? Надо конкретно расписывать, что понимается под трудовой деятельностью. Конкретно должно быть написано. Чтобы можно было, по крайней мере, использовать как способ защиты.

24. Эксперты высказали предложение о разделении суммы государственной пошлины за рассмотрение заявления о выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников на две части: за рассмотрение заявления и за выдачу разрешения.

— Вот, как ни странно, мы все сейчас пытаемся добиться, чтобы услуга оказывалась в одно окно, в один шаг, вот сдал — получил. Хотя во многих случаях выгодно и правильно было бы делать пошагово. Вот я обратился — они высказали некоторое свое мнение о целесообразности — нецелесообразности. Я сделал следующий шаг и т.д. Я был в иностранном суде однажды — это был просто шок для меня, вот там последовательная процедура. Судья собрал и сказал: «Я решил, что вы действительно совершали правонарушение, а все остальные доводы мы будем слушать в следующий раз», и суд пошагово принимает решение. Наш суд — вы его можете завалить доказательствами, а потом он скажет: «я вообще о другом думал, и вот это важно». Это показывает, что в некоторых случаях регламент должен сохранять пошаговую регламентацию. Может было бы правильно платить не за каждого работника, который привлекается. Сейчас рассмотрение происходит следующим образом: например 400 человек заявил, заплатил за каждого по 3000 и ждешь… ждешь отказа, отказ получил — деньги потерял. Надо прописать, что платить не за рассмотрение возможности привлечения иностранцев, а платить за само разрешение. Не за процедуру, а за разрешение.

— Вообще, лучше было бы разделить эту государственную пошлину. Вот у ФСФР при разрешении выпуска акций государственная пошлина за рассмотрение — 1000, а за выдачу — 10 000. Понятно, что за рассмотрение меньше. Так же и тут — за рассмотрение 1000, неважно, хоть 400 человек, а за разрешение — за каждого.

25. В отношении административного регламента государственной функции по рассмотрению обращений осужденных и лиц, содержащихся под стражей, эксперты указали, что информирование заявителей о порядке исполнения данной функции отсутствует.

— Абсолютно точно скажу, что если эти регламенты написаны все-таки для потребителей услуг, то совершенно точно, что осужденные эти регламенты не знают. Потому что они знают уголовно-исполнительный кодекс. Регламенты в отрядах и в библиотеках не вывешиваются и, совершенно точно, до осужденных не доводятся. Это я вам могу сказать, потому что я бываю в колониях каждый месяц —

это правда. Осужденные у нас сейчас достаточно грамотные стали, поэтому им достаточно, чтобы в отряде висел административный регламент. Если вдруг он не исполняется, они начнут требовать его исполнения.

26. Эксперты отметили необходимость дополнительной проверки положений административного регламента на соответствие законодательству в части проверки жалоб цензурой.

— У меня вопрос возникает по поводу регламента — как быть с цензурой? Просто на практике я встречал, написал кассационную жалобу, сунул в конверт и написал судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда России, отправил. В деле будет чистенькая жалоба и приложен конверт. На самом деле на жалобе стоит штампик, другие отметки. То есть администрация все-таки читает эту жалобу, раз на ней штампик стоит? Значит, все-таки цензура есть этой жалобы? Фактов того, что кассационные жалобы не доходили от подсудимых на тот момент, не встречал, но, как бывший работник прокуратуры, я знаю, что штампик самого учреждения всегда стоит, т.е. они читают. Второй момент по цензуре — это переписка с адвокатом. Меня немного смущает положение о том, что если есть информация, что готовится преступление, по мотивированному представлению руководителя, могут подвергаться цензуре. Возникает вопрос о соответствии положениям о тайне переписки и соответствии закону об адвокатской деятельности. Это адвокатская тайна переписки и общения. Достаточно ли постановления начальника? Что начальник может? Я просто предполагаю, опять же, таких случаев не встречал, он может написать рапорт, что обвиняемый планирует по оперативной информации, как это всегда выглядит, подкуп свидетеля. Этого уже будет достаточно для того, чтобы вскрыть этот конверт и подвергнуть цензуре. Потом вопрос такой, если все-таки переписка была подвергнута цензуре, полагается ли уведомлять об этом и защиту, и обвиняемого, потому что это связано с уголовным процессом, это связано с доказыванием, а у нас информация о доказательствах и об оперативных мероприятиях на стадии рассмотрения должна быть доступна и обвиняемому, и его защитнику. Эти вопросы нужно не только рассмотреть на соответствие закону о порядке обращения граждан, их нужно рассмотреть и на соответствие УПК, и на соответствие закону об адвокатуре и адвокатской деятельности.

27. Эксперты указали на негативную практику воспрепятствования сотрудниками ФСИН России отправки жалоб на их действия.

— Есть усмотрение. Из колонии что идет? Из колонии идут жалобы на приговор. Это — пожалуйста, это в любом случае. Это сотрудники колонии отправляют, это мы отправляем — без вопросов. Жалобы на милиционеров, которые там сделали что-то, когда задерживали, когда раскрывали преступление, причем достаточно живописно там все описано, как били, куда били, какие пытки применяли — все это есть, но это нас тоже не заботит, это мы тоже отправляем. Но очень проблематично, чтобы из колонии ушла жалоба на сотрудников пенитенциарной системы.

В связи с этим эксперты отметили необходимость в механизмах независимого (в том числе и общественного) контроля за порядком исполнения регламента.

— Конечно, вот внешний контроль и обязательно наблюдатели.
— Гражданский контроль надо с ним соединить.
— Да, и обязательно вот эту процедуру может быть как-то в регламенте упомянуть.
— …Чтобы взаимодействие было с наблюдателями комиссии, чтобы они имели возможность проверок исполнения регламента.

28. В процессе обсуждения эксперты высказали мнение о необходимости дальнейшей разработки регламентов ФСИН России, в частности, регулирующих предоставление свиданий с родственниками и передачу посылок осужденным.

— В продолжение уфсиновской темы и вообще насущных проблем. На мой взгляд, очень нужен регламент ФСИН о предоставлении услуг свиданий с родственниками краткосрочных и длительных,

потому что это огромнейшая проблема не для осужденных, а для родственников, которые сутками ждут, а также по передаче посылок и передач, потому что это какой-то ужас, что творится сейчас.

29. Касательно государственной функции по розыску имущества должника эксперты отметили необходимость повышения стандартов обслуживания.

— Необходимо разработать административный регламент, в котором были бы прописаны процедуры их работы, но не в смысле исполнения по закону о производстве, а именно уровень обслуживания. Например, два раза в неделю приемные часы. У нас они иногда отменяются из-за того, что сдача квартальных, месячных отчетов, работа, связанная с перерегистрацией дел в связи с новым годом, и т.д. У нас, например, в понедельник — это с 8 до 12 приемные часы, в которые, кстати, не всегда судебного пристава найдешь, и с 8 до 12 в четверг. Все остальное время попасть туда невозможно.

— Это все зашито в функцию должно быть или должен быть стандарт комфортности службы судебных приставов? Поскольку это через все функции проходит.

— Да, я думаю, что должен быть определенный стандарт обслуживания, поскольку это актуально. Это очень закрытый орган. Хуже, чем в милиции…

30. Эксперты отметили, что в отношении данной функции имеет место отсутствие возможности у пристава разыскивать имущество на всей территории РФ. По мнению экспертов, необходимы технические и организационные меры, позволяющие осуществлять федеральный розыск имущества должника.

— Пристав работает по следующей системе. Человек обращается, 2 месяца проходит, пристав ничего не находит, должник обращается с письменным заявлением на имя пристава: «прошу объявить розыск такого-то должника, его имущества», и исполнитель принимает это заявление, отдает это дело другому человеку, который будет заниматься розыском. На мой взгляд, эта функция какая-то бесполезная. Этот человек, розыскник, ничего абсолютно не делает. Как это получается. Первый пристав-исполнитель, назовем его так, посылает запросы в различные органы. Тут один минус. Вот, скажем, в Республике Татарстан я живу, фактически я бомж, у меня ничего нет, а где-нибудь в Сочи у меня замок, дворец. Пристав проводит по Республике Татарстан запросы и больше никуда не направляет. То, что у него находится в Сочи замок, он никак не узнает. Для того, чтобы он наложить арест на эти вещи, он просит у меня, у должника, информацию, откуда я знаю? Он просит какой-нибудь документ, копию свидетельства о регистрации недвижимого имущества, грубо говоря. Больше никак еще проверить нельзя. А просто на словах «я знаю, я слышал, я уверен» — работать пристав так не будет. Так нельзя. Фактически эта функция розыска, которая осуществляется судебным приставом по розыску, она…

— Отдана в аутсорсинг заявителю? Он этим занимается.

— Да, розыскник фактически ничего не делает. Он просто берет у пристава эту обзорную справку, перепечатает то же самое, отправляет по уже проверенным адресам. Он уже ответ знает, что ничего не найдет, дело закрывается в связи с невозможностью изыскать. Вот один плюс — это то, что во время, когда дело передадут от одного пристава другому приставу, а это время тянется примерно год и даже более, в это время изыскатель может по глупости возьмет и купит машину, и вот узнают. Но это, конечно, один на миллион такой вариант.

— То есть у нас есть проблема, что нет общей базы имущества.

— Нет, по региону только.

— Нет, но федеральная база ведь существует?

(Несколько): Нет.

…

— Я думаю, смысл того, что сказал Денис, все-таки не в том, чтоб дать технические полномочия приставу, чтоб дать ему, наконец, нормальную базу по всей стране, у кого какое имущество, всех автомобилей в ГАИ, на кого оформлены, а вопрос в другом. Вопрос в том, что функция по розыску — это де-факто дублирование функции самого пристава-исполнителя. Слава Богу, у нас не занимаются ксерокопированием и не ставят дату ручкой, как будто этот запрос был сделан недавно. Де-факто, розыском должен заниматься пристав. У пристава и так есть все полномочия. Зачем возбуждать еще розыск имущества? Если это надо, и у пристава нет полномочий выйти за пределы региона, тогда должна быть какая-нибудь федеральная служба розыска имущества и должников, вот смысл в чем.

31. Эксперты указали, что необходимо обеспечить возможность обращения заявителя для исполнения государственной функции в любой орган службы судебных приставов.

— Есть еще одна проблема с приставами. Неплохо было бы в регламенте предусмотреть возможность обратиться в любой орган для предоставления услуг с приставами. У меня было такое дело, фермерское хозяйство взыскало с одной страховой компании определенную сумму, головное предприятие находится в Москве, приставы наотрез отказались принимать, разыскивать. Пришлось выяснять, какой отдел обслуживает, в каком он районе, на какой улице и адрес — нереально найти. Если нет специальных познаний в этом, то найти просто нереально. Очень было бы удобно ввести такую процедуру, прописать в регламенте, что лист можно предъявить по месту жительства взыскателя, и дальше уже все идет под уклон. Потому что я не знаю, что в Красноярске происходит.

— Вот это правильно.

— В данном случае вы противоречите друг другу. Сначала вы поставили вопрос о том, что организация розыска и собственно розыск — это одно и то же, а теперь вы говорите, что для розыска на территории другого субъекта…

— Нет, лист есть, теперь пусть они его теперь сами перешлют. Я однажды отправил лист на Сахалин. Я его просто не нашел потом. Он как-то в канцелярии их потерялся.

— То есть должно быть одно окно.

3.7. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения отдельных государственных функций в сфере информирования, регистрации и контроля. 18.09.2008 г., Казань

В процессе мероприятия эксперты обсудили проблемы, возникающие в сфере дактилоскопической регистрации граждан, регистрации прав на недвижимость и сделок с ней, надзора за выполнением требований пожарной безопасности, информирования туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания, информирования налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, предоставления информации о зарегистрированных некоммерческих организациях.

1. В отношении добровольной государственной дактилоскопической регистрации эксперты отметили, что на практике данная функция не исполняется.

— Ни один пункт этой государственной услуги по тому перечню не был исполнен уполномоченными органами, а именно подразделениями милиции. Во-первых, там никто ничего не знал об этой услуге, во-вторых, заявление, которое я принес туда, не было рассмотрено начальником, а сразу направлено эксперту, он пальчики мне откатал, справку мне никто не дал…

…

— Справку мне не дали о проведении этой услуги, всего лишь шлепнули на обратной стороне заявления печать с подписью эксперта о том, что принят на учет. Оттиск, штамп органа в верхнем левом углу заявления поставлен не был. Его поставил оперативный дежурный, но никто там не расписался, сказал: «Хватит. Все. Иди отсюда». Я вызвал непонимание, для чего мне нужно, и мне сказали, что ты такой первый и единственный, никто за этой услугой никогда в жизни добровольно не обращался. Потом еще больше непонимания вызвало само мое желание уничтожить мою добровольную регистрацию. Когда я пришел туда, меня сначала в общую канцелярию направили, потом в какую-то специфическую канцелярию, где ни там, ни там у меня заявление не приняли на уничтожение этой дактилоскопической регистрации, опять мы спустились к экспертам. Это была уже другая, видимо, смена экспертов, они не нашли никаких сведений о моей регистрации, сказали: «У нас нет вообще ничего о тебе. Заявление мы брать не будем. И вообще напиши объяснение, зачем тебе все это надо». Нет, «зачем ты все это делал».

…

— Я встретил полное непонимание, отметил полное незнание о том, что они предоставляют такую услугу. Вообще ничего для них непонятно. Я не знаю, какое им давалось задание со стороны заказчиков этих государственных услуг, но ведь, если они прописали в качестве приоритетной услугу по получению и по уничтожению дактилоскопической информации в добровольном порядке, значит, у них других дел нет. Они эту услугу прописали, под это деньги получили, финансирование дополнительное, но она у них не работает. Она совершенно пустая. Хотя она имеет большое значение в плане создания массива данных для дальнейшего розыска без вести пропавших, определения трупов, которые не имеют никаких других документов.

2. Эксперты отметили, что предусмотренное нормативное актами требование об уничтожении дактилоскопической информации, полученной в принудительном порядке, не исполняется из-за отсутствия четко прописанного механизма передачи информации о необходимости уничтожения этих данных.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Еще одна проблема — это уничтожение этой информации. Говорилось о том, что уничтожаются добровольные данные. Кроме того, прописано, что уничтожаются дактокарты лиц, подозреваемых, обвиняемых и осужденных, в отношении которых дела прекращены, либо они оправданы. Случаи получения данных документов являются основанием для уничтожения. По смыслу регламента эта процедура выполняется автоматически при соответствующем представителе, но она не работает, это точно. Среди моих знакомых и клиентов есть такие, дела которых прекращались, или они были оправданы. Никакие письма о том, что их карта уничтожена, они не получали. Эта функция тоже не работает. Здесь по дактокартам прописано, что выполнение этой обязанности лежит на сотрудниках главного информационного центра, т.е. это определенные подразделения, но мне неизвестны ведомственные акты органов, где есть следователи. Их обязанность направлять постановления о прекращении дела и направлять оправдательные приговоры в этот центр, если есть в материалах дела данные о том, что лицо было дактилоскопировано, отсутствует. Мне кажется, сотрудники могут сказать: здесь же прямо написано «в случае получения документов». Мы не получали. К нам какие претензии? Претензии к судьям и следователям, соответственно. Судьи и следователи скажут, у нас такой обязанности нет, она не предусмотрена. Тогда как быть? То есть у человека есть право на уничтожение, но обязанности сделать это у органов нет.

Модератор Левада-Центра: Это дефект регламента.

— По-моему, стоит прописать в регламенте обязанность.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Нет, я думаю, это не в самом регламенте, а это вышестоящих нормативно-правовых актах.

3. Эксперты указали на коллизию между законом и регламентом в части органа, уполномоченного на выполнение функции.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Получается, что в регламенте регулируется деятельность только МВД, в законе говорится о ФМС, а на практике у нас в Чите было так, что прошел добровольную дактилоскопию, по старой памяти забыл, отправили теперь еще в ФМС, да?

— Да.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Но в регламенте функция ФМС не предусмотрена в то же время

— Нет.

— То есть взаимодействия нет

Модератор Левада-Центра: Есть конфликт между законом и регламентом?

Представитель ИНП «Общественный договор»: Нет, нет, здесь не конфликт, должна быть прописана процедура, что они туда отправляют.

— Нет, это конфликт, по регламенту-то вообще нет этого.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Конфликт между регламентом и законом

Адвокат, представитель правозащитной организации: Согласно регламенту акт выдается начальником ОВД. А закон говорит — начальником ПВС…

— А ПВС — что такое?

Адвокат, представитель правозащитной организации: Паспортно-визовая служба тогда была, сейчас ФМС это.

4. Применительно к регистрации прав на недвижимость и сделок с ней эксперты отметили, что общий срок исполнения функции завышен.

— По регистрации прав недвижимого имущества могу сказать: у меня были сданы документы, месяц у них есть, а они за день до выдачи документов обнаружили, что там вместо оригинала лежат копии и начали суету, звонить, что вам завтра получать, а у вас нет оригиналов. Непонятно зачем им месяц, если они за день все равно это все делают.

5. В качестве одной из основных проблем, возникающих при исполнении данной государственной функции, эксперты назвали наличие очередей. В качестве решения этой проблемы эксперты предложили закрепление возможности подавать документы в электронном виде.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Дама из Марий Эл рассказывала замечательную историю про то, как все организовано в Марий Эл. Она сказала, что там совершенно дикая процедура, несмотря на то, что она вполне могла бы быть нормальной, т.е. там отсутствие очередей в трех окошках, где записываются заранее на регистрацию и два окна, в которые стоят люди по четыре часа, чтобы получить какой-то квиточек на оплату чего-то.

Адвокат, представитель правозащитной организации: То есть нужно отстоять очередь, чтобы получить бумажку с реквизитами банка.

Представитель ИНП «Общественный договор»: При этом банк находится рядом, это всего один банк. Мы так и не поняли, одно ли отделение перечисляет или нет, но все люди там стоят в одно и то же место, при этом невозможно осуществить заранее запись, потому что запись сделана таким образом, что к ним никто не стоит, но при этом записывают за месяц вперед. Таким образом, мы получили несбалансированный процесс: три незагруженных оператора и два гиперзагруженных оператора. Совершенно непонятно, с чем это связано.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации: Основная проблема — это стояние в очередях, с этими записями.

— При этом очередь саморегулируется. Они сами себя организуют и сами пишут эти номерки, никто из чиновников к ним не ходит и не ориентирует…

— Там, понимаете, откуда очередь берется? Кстати, если бы они аффилированные фирмы создавали, может, это бы решило проблему, сейчас объясню почему. Там очередь создается из-за того, что все заявления они (специалисты органа, осуществляющего регистрацию. — *Прим. ред.*) заполняют сами. То есть заявление, что я подаю, такие-то документы, такую-то квартиру регистрирую, я и сам могу заполнить, если бы люди заполняли сами и сдавали только документы. Очереди бы вообще не было. Правда, там был бы небольшой процент отказов, наверное …

— Им очень удобно это, потому что сдерживается поток желающих. Если слишком много заявлений, т.е. сидит регистратор и не успевает, то они могут медленнее заполнять.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Способ регулирования…

— Способ саморегулирования. По идее даже если нужно декларации на компьютере, сказали бы набить им (заявителям. — *Прим. ред.*), половина бы набила, сама или с помощью кого-то, риелторы бы набивали. Я всем рассказываю, что мои родители продавали квартиру, и я сам готовил документы. Я там повздорил из-за того, что они там не то делают, в результате они сказали моим родителям: «ну у вас и риелтор». Потому что сто процентов заявителей через риелторов действуют, так почему тогда риелторам не передать возможность готовить эти документы. Пришел риелтор сразу с набитыми на дискете заявлениями. Зачем это правильное набитие, все равно будут проверять через тридцать дней это все. Я сам мог какую-то часть этой работы сделать.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Вариант ситуации, при которой можно в электронном виде приносить заполненные заявления, в электронном виде его передавать, это не означает, что это обязательно, это вариант.

Модератор Левада-Центра: Если речь идет об электронном виде, то зачем приходить вообще.

— Нет, как же оригиналы, лично подтверждать… Я же с паспортом прихожу, конечно.

6. Эксперты указали на дублирование процедур проверки при осуществлении регистрации.

— Приемщики-специалисты, которые принимают заявления, читают весь текст. Они почему-то думают, а может, это указание дано, что они вправе требовать от сторон внесения тех или иных пунктов, цитат из Гражданского Кодекса, переписанных штампов, клише, которые должны, по их мнению, присутствовать, хотя это не регламентируется Гражданским кодексом, в частности, нормами о существенных условиях договоров, которые обязательны. Они читают, говорят «должно быть так, вот слова поменяйте местами, потому что мы думаем, что…». Я полагаю, что в регламенте надо запретить делать это на стадии приемки документов, пусть это делает государственный регистратор, т.е. специалист, который, по крайней мере, более квалифицирован.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Они — кто? Они — те, кто принимают документы?

— Специалист, принимающий заявления. В момент приема он, не заполняя заявление, начинает их возвращать. У нас вот этот месячный срок или двухнедельный в некоторых случаях рассчитан как раз на то, чтобы собрать весь пакет документов или привести весь пакет документов в соответствие с законом. Заявление поступило, они должны рассмотреть и, если полагают, что недостаточно документов, приостановить регистрацию, предложить что-нибудь…

Представитель правозащитного центра (РТ): Рассмотрели, приостановили, рассмотрели.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Основание отказа в приеме какое? Еще раз повторите, пожалуйста…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Им не нравится тип договора

Представитель правозащитного центра (РТ): У меня было даже то, что я принес пять экземпляров договора… Приемщик спрашивает: «Вам зачем?»

…

— Слишком много усмотрений и толкований на этом этапе, которые сознательно затрудняют ситуацию. Либо тогда туда нужно сажать регистратора, который с самого начала принимает какое-то решение. На каком основании приемщики это делают?

7. Эксперты высказали предложение о закреплении в регламенте возможности подать неполный пакет документов с последующим предоставлением недостающих документов.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Что бы я улучшил в регламенте — можно принять неполный пакет, сразу с приостановкой, вот этого там нет. Я лично договорился, потому я что много махал руками на административный регламент, чтобы они приняли. Я мог бы этого не делать, но я пообещал, что я донесу.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Ни в коем случае, это очень сложная функция, очень большие последствия.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Реально все доносят. Дело в том, что реальная практика — все доносят.

— Если приносишь потом, то уже не сидишь в очереди к приемщику.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Главное, чтобы не было вакуума правового. «Регистрация приостановлена» — совершенно нормальный статус.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Вот сейчас по регламенту не принимаются неполные пакеты. То, что не принимают неполные пакеты — это нарушение.

8. В отношении государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности эксперты сделали предложение о наделении правами по обжалованию актов инспекторов не только лица, совершившего нарушения, но и других заинтересованных лиц.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Был просто пример и были некоторые претензии к регламенту и законодательству. Смысл там такой. Юридическое лицо, общественно-политический центр, имеет здание. В этом здании арендуют помещения еще несколько юридических лиц. Приходят пожарники, проверяют, общественно-политический центр приостанавливает деятельность. Получается, что интересы юридических лиц, которые арендуют помещения, тоже затрагиваются. Но их участие в этой проверке: и возможность защиты, и возможность реагирования на стадии проверки — в регламенте не предусмотрено, насколько я понимаю. Исходя из законов, можно защитить права,

обратиться с соответствующими с гражданскими исками к арендодателю. Но процедура, когда заинтересованные лица могут участвовать в процедуре, которая напрямую их не касается, и не их проверяют, отсутствует. По аналогии с уголовным процессом, если интересы того или иного лица затрагиваются, он может быть участником процесса, не обязательно обвиняемым, не обязательно потерпевшим. Эта процедура там не прописана, во всяком случае, я не встречал, и у них были проблемы с этим.

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Арендаторы никак не участвуют в этом процессе. Все, что они просят, разрешить допустить их в качестве заинтересованных лиц.

— Чтоб можно было обжаловать…

…

Модератор Левада-Центра: А скажите, пожалуйста, что это участие в процедуре бы дало?

Адвокат, представитель правозащитной организации: Во всяком случае, возможность обжалования в этой части. Потому что сидеть ждать, будет собственно обжаловаться это решение — не будет… или ждать окончания этого срока.

— А так у них нет возможности?

Адвокат, представитель правозащитной организации: Можно обжаловать, исходя из законодательства, основываясь еще на общих принципах, опять же со ссылками на решение конституционного суда, что это заинтересованное лицо, что эти права затрагиваются. Но это сложно, а в регламенте это не прописано. В регламенте этого нет.

9. Эксперты указали на негативную практику приостановления деятельности юридического лица вместо запрета на эксплуатацию объекта, не соответствующего требованиям пожарной безопасности.

— Еще такой момент. Это, наверно, больше к законодательству относится. Приостановление деятельности юридического лица в связи с этой проверкой. Представим себе такую ситуацию. Юридическое лицо пусть будет собственником двух помещений. Пришли, проверили. Одно помещение соответствует пожарной безопасности, второе помещение не соответствует. Приняли решение о приостановлении деятельности юридического лица. Почему приостанавливается вся деятельность юридического лица. Пожарная безопасность связана с конкретным помещением, почему нельзя приостанавливать деятельность в этом помещении? Есть вот эта несоразмерность. Почему ограничивается деятельность всего юридического лица?

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вообще тут в качестве результата исполнения функции предусмотрена выдача предписаний по снятию с производства, прекращению выпуска и приостановлению реализации товаров, работ, услуг, не соответствующих требованиям пожарной безопасности. То есть, видимо, они трактуют эту формулировку широко.

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Экспертная позиция заключалась в том, что в данном случае не устранение опасной функции, которая генерирует опасность пожарную, не означает прекращение деятельности самого юридического лица в настоящий момент или там на какое-то время.

10. Эксперты отметили, что на практике имеет место неоправданно дифференцированный подход к государственным и частным организациям.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Есть общественные здания, сооружения, которые само государство по консенсусу считает очень важными, например, оперный театр в Пермском крае. Они его опечатали из-за предписания. К нам приехала Монсеррат Кабалье или кто там приехал? Какая-то звезда. По этому поводу истерика интеллигентской общественности. Потом по телевизору показывают, как срываются пломбы, и там идет концерт. Если бы такое же произошло на какой-нибудь фабрике по производству сладких петушков, малого предприятия, мы знаем, чем бы это закончилось. Маски-шоу были бы тут же. Я хочу сказать, что мы на самом деле сталкиваемся с совершенно избирательным использованием одной и той же нормы.

11. В процессе обсуждения административного регламента по надзору за выполнением требований пожарной безопасности эксперты сделали предложение, применимое в равной мере ко всем контроль-

но-надзорным функциям: сделать решения по результатам контроля общедоступным посредством размещения их в единой базе данных.

Адвокат, представитель правозащитной организации: Ситуация по некоммерческим организациям с образовательной деятельностью и лицензированием. Росрегистрация в Питере проверила две организации, одна получила предупреждения, а вторую — ликвидировали. Мария пробовала использовать это в суде, она лишь показывала это решение, а если заставить этот орган публиковать, то это может какую-нибудь дисциплину привнести.

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Было предложение, что по контрольно-надзорной функции необходимо обеспечивать прозрачность выполнения этой функции, в том числе за счет того, что публикуются решения по этим контрольно-надзорным функциям. Как вы иначе влезете? Мы не можем же контрольно-надзорную функцию проверить.

12. Касательно функции по информированию туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания эксперты отметили, что в отношении граждан данная функция не исполняется.

Представитель правозащитной организации (Чебоксары): Вообще, функция интересная и замечательная, но, к сожалению, для граждан она больно-то не нужна. Просто на примерах могу показать. Связанно с отдыхом российских граждан в районах, приближенных к зонам абхазского, осетинского, грузинско-российского конфликта. Ростуризм довел до граждан эту информацию лишь спустя две недели после начала конфликта. Потому что все турагентства и туроператоры реально начали писать запрос, справку-подтверждение им нужно было при заключении договоров: безопасно — не безопасно, рекомендуете — не рекомендуете направлять туристов в связи с этими действиями. Через две недели доведено было до всех, и в Интернете, и по телевизору сказали: да, нежелательно, мы не можем сказать, что опасно совсем, но нежелательно…

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: До этого мы попытались получить эту информацию по запросу, т.е. человек пытался найти лицо, которому в этом Ростуризме можно позвонить и спросить, можно ли ехать… Спрашивали про Китай, в результате на шестой звонок, наконец, нашли человека, но он не мог понять, о чем идет речь. В общем, выяснилось, что нет лица, ответственного именно за эту функцию, за предоставление информации по запросу. В конце концов, на шестом или на восьмом шаге журналистка, которая дозвонилась, она спросила: все-таки в Китай можно или нет? На что ей человек совершенно четко сказал: а какие у вас претензии к Китаю? Она сказала, там же только что было землетрясение. Дальше последовал ответ: Да? Не знала. Это просто говорит о том, что, скорее всего, она попала на случайного человека в Ростуризме. Проблема заключается в том, что на шестой-восьмой шаг она так и не смогла добраться до ответственного лица. Это означает, что административная процедура не сложилась пока.

Представитель правозащитной организации:: А мне кажется, что случайно попала функция на Ростуризм, потому что он не обладает достаточным источником информации, они в любом случае посредники, они в любом случае эту информацию берут откуда-то, откуда они могут взять… Подождите, откуда они могут взять информацию о безопасности в той или иной стране? Только из МИД.

Вместе с тем эксперты высказали мнение о необходимости сохранения функции из-за ее потенциальной полезности. Необходимо, по мнению экспертов, изменить практику.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Это функция не принятия экспертного решения по поводу того, опасно или не опасно в той или иной стране для туризма, а канализация этой информации. Ее собирают и распространяют на целевые группы, которые собираются туда ехать, разными способами, широко и по запросу. Они говорят, что, исходя из всех этих экспертных мнений, туда ехать нельзя… Это нормально совершенно. Это совершенно нормальная функция, но она не сложилась.

13. Также эксперты высказали мнение о необходимости исключить дублирование данной функции с функциями МИД по информированию об опасности пребывания в определенной стране.

— Какие у меня ассоциации: я чаще всего информацию о вопросах угрозы безопасности для туристов в какой-то стране получаю от Министерства иностранных дал.

— МИД предупреждает.

— Наводнение или что у них там было? Цунами… Пожалуйста, МИД сказал. Потом: где-то переворот недавно был. Тоже МИД сказал. Про Южную Осетию…

…

— Два органа выполняют одну и ту же функцию

— Дублирующую функцию.

— Функцию МИД России по информированию надо ликвидировать.

14. Касательно информирования налогоплательщиков о действующих налогах и сборах эксперты отметили, что надлежащим образом информирование осуществляется только в отношении наиболее часто задаваемых вопросов. По другим вопросам получить информацию достаточно проблематично.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Не все плохо, но это не означает то, что там все хорошо. В основном налоговая хорошо исполняет только массовые услуги, которые предоставляются налоговыми инспекторами, сидящими у нас на первом этаже, т.е. на первом этаже нет вертушки и нет ограничения входа. Но на второй, третий, четвертый этаж, где сидят основные специалисты, можно пробиться только либо по вызову инспектора налогового, либо позвонив по телефону по внутренней связи. Позвонить в налоговую вряд ли удастся, трубку никогда не снимают. Если вам удалось дозвониться — это вообще счастье случилось. Приходишь в налоговую, говоришь, мне нужен такой-то специалист для того, чтобы получить деньги. Охранник говорит: вот телефон, там написаны все номера, звоните. Трубку тоже не берут, дозваниваешься до какого-нибудь начальника отдела, он говорит: понимаете, специалист находится в другом кабинете, и я не буду выходить из своего кабинета, искать своего подчиненного. А там трубку не берут. Мне все равно, почему там трубку не берут. А как туда попасть? Ждите, ждите. Вас вызовут. За вами придут. Такая ситуация вполне имеет место быть…

15. Эксперты отметили, что смена форм отчетности по налогам происходит неоправданно часто, что возлагает на налогоплательщиков дополнительные издержки.

— Закон предусматривает определенные правила, как сдавать декларацию, но имеет место постоянная замена форм. Это, на мой взгляд, чистой воды лоббизм тех фирм, которые занимаются распространением бухгалтерских программ, в том числе «1С Бухгалтерия», «Консультант», «Гарант», «Эталон»…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А часто происходит смена форм?

— Каждый год.

(Несколько): Каждый квартал.

— Каждый квартал мы получаем отказ в связи с тем, что прислали не по той форме. Мы обновили «1С Бухгалтерию», распечатали по форме, отчитались, нам пришло: формы изменились; на следующий квартал мы отчитываемся, с той же самой проблемой сталкиваемся.

16. В отношении предоставления информации о зарегистрированных некоммерческих организациях эксперты отметили отсутствие единой федеральной базы данных.

— Проблема в том, что нет единой базы.

— Да, да, да, проблема заключается в том, что они региональные, нельзя запросить, например, из Абакана, информацию об организации в Казани…

17. Эксперты указали, что информация из реестра предоставляется в крайне неудобном виде.

— В законе написано: предоставляет документы. Из реестра. Все понимают, документ, допустим, это устав. Я запрашиваю, дайте мне действующий устав. Я прошу самое простое, устав не на какое-то

там число в прошлом году, а на данный момент, но они это не предоставляют. Потому что, по их мнению, документ — это один документ, который лежит в деле. Допустим, они устав когда-то в 1981 г. сделали, в 91-м. А потом было 25 изменений. Для того чтобы действующий устав получить на руки, нужно запросить 26 раз.

…

— А у них в едином виде нет?

— Нет, конечно, и они считают, это отдельный документ, а чтобы все выяснить, вы должны сначала выписку запросить со списком всех изменений, потом ее прочитать, что никто не умеет делать. Выписку никто понимать не умеет, потому что та форма, в которой она печатается, утвержденная в ФНС, содержит все, что угодно, кроме значимых сведений.

При этом уполномоченные органы не информируют заявителей о возможности получить более полную информацию.

— Более того, никто не знает вообще, я случайно обнаружил в разговоре с налоговой, что эта выписка дается в нескольких разных видах. Всем дают сокращенную.

— А есть развернутая нескольких видов.

— Госпошлина одинаковая — 200 рублей, надо просто написать: прошу полную выписку, в том числе с фамилиями заявителей, плюс списком документов, она будет раза в три толще.

…

Модератор Левада-Центра: Не хотите ли вы сказать, что просто пользователь должен быть проинформирован о том, что он может получить услугу в полном виде.

— Во-первых, нужно расписать, во-вторых, форму выписки надо точно менять. Вот совершенно точно она должна быть человеческим языком изложена, и там должна быть значимая информация, а значимая информация: первым директором был такой-то с такого-то числа, изменился на Петрова с такого-то числа, на Сидорова было изменение в уставе такого-то числа, такого, такого. Куча номеров, куча номеров регистраций.

3.8. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере недвижимости. 22.09.2008 г., Москва; 9.10.2008 г., Санкт-Петербург

В процессе мероприятия обсуждалась практика исполнения государственных функций по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

1. Эксперты отметили, что в данной сфере существуют значительные проблемы, основной причиной которых является несовершенство нормативно-правовых актов.

— Личный опыт говорит о том, что чтобы получить самое простейшее, чтобы приватизировать свою квартиру, надо потратить 2—3 месяца времени или заплатить 15—20 тыс. людям, которые этим занимаются.

Модератор Левада-Центра: Галина Александровна, вы имеете какое-то мнение на этот счет? Такое же?

Риелтор: Я согласна с тем, что сказали, везде очереди, сложно даже нам, кто занимается этим делом.

…

— Как раз коснулись той сферы, которая имеет на сегодняшний день самый бестолковый регламент. Это приватизация земельной собственности, раз, и два, я бы сказал, если говорить о каких-то там операциях с землей, это выделение земельных паев.

…

— Я хотел сказать о выделении земельных паев. Игорь совершенно прав. Слабость этих процедур объясняется слабостью и несовершенством нашего законодательства. Российское законодательство о земле сегодня бестолковое. В той же приватизации земельной собственности есть такие ситуации, которые наше законодательство вообще разрешить не способно. Когда человек имеет право на собственность, но оформить это право не может в силу каких-то причин, и корни этих причин нужно искать в нашем законодательстве. Я с этим сталкивался, есть такие люди, у которых висит вообще вопрос о приватизации. Невозможно его разрешить, даже когда человек имеет право. Процедуры эти длятся годами. Выделение земельных паев, то же самое. Здесь еще такой момент, которого почему-то никто не касался. Вот это несовершенство регламента дает эффект в виде коррупции. Причем коррупции сумасшедшей.

Модератор Левада-Центра: Андрей, извините, пожалуйста, вы затронули очень важный момент, вы не могли бы привести пример, показать конкретно коррупциогенный момент в регламенте.

— Могу. Выделение земельного пая. Сегодня в реальности, как это существует? Либо ты отдаешь половину земли структурам, которые связаны с должностными лицами, которые решают вопросы выделения.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Такова практика.

— Практика, да. Либо ты полтора года болтаешься по судам, в судебном порядке решаешь свой вопрос, и то этих полутора лет хватает на решение вопроса при условии, что ты владеешь знаниями, готов к этому, или у тебя есть хороший юрист, которому ты готов платить. А процедура законная, которая позволила бы это сделать без таких сумасшедших потерь, отсутствует, как таковая. А что касается приватизации земельной собственности, тут на каждом этапе есть люди, которым ты платишь, и они делают ускорение. То, что занимает полтора-два года, можно сделать за полгода. Но опять же по серым схемам.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Причем четкие существуют уже расценки на это дело.

— Четкие расценки, четкие сроки. То есть там точность исполнения великолепная, до двух-трех дней. Вот то, что мы имеем на выходе, благодаря: а) несовершенству закона, б) недоработке регламентов.

2. В процессе обсуждения эксперты обратили внимание на то, что причины ненадлежащего исполнения государственных функций в сфере недвижимости также в области кадровой политики.

— Самая большая проблема — это проблема катастрофической текучести кадров в учреждениях, которые работают с оформлением прав на земельную собственность. Там мизерные зарплаты, туда приходит работать молодежь, в основном девушки с очень плохим образованием, с единственным желанием — переждать какое-то время, пока не нашелся лучший вариант либо в другой работе, либо в личной жизни. Пока они начинают что-то понимать в том деле, за которое они взялись, пока они сами изучат этот регламент, пока они поймут все аспекты прикладного применения в конкретном случае, год прошел — там их уже нет. Лица в этих окошках постоянно меняются. Да, есть очень хорошие руководители, начальники отделов, юристы, консультанты, но тот, с кем сталкивается ежедневно простой смертный, лицо в окошке, это лицо каждый раз новое. Каждый год там приходит новый человек, и учреждение, зная, что предложить им особо нечего, берет на работу кого попало. Даже если бы они брали на работу дипломированных юристов, это ничего бы не изменило, потому что наши юридические дипломы таковы, что ты с этим дипломом без практики сразу даже в этом окошке не освоишься.

3. Эксперты отметили, что в настоящее время сформировался рынок посреднических услуг при исполнении государственных функций в сфере недвижимости. При этом конкуренция на данном рынке ограничивается привилегированным положением отдельных участников рынка, которое они имеют благодаря неформальным связям с государственными служащими.

Риелтор: Смотрите, регистрация прав есть у нас на Галерном, и есть риелторское окно. Например, риелторы сейчас туда идут по записи, агентств много. Они передают документы крупной компании. Она называется «Петербургская недвижимость», у них есть договор. Новые фирмы не могут участвовать в этой системе, они в общем потоке идут тоже на Галерный.

Модератор Левада-Центра: А почему не могут?

Риелтор: Они не заключают договор с УФРС. Не везде есть еще это окно. Есть вот на Комсомола, 40, риелторское окно, т.е. туда риелторы приносят документы, чтобы не ехать, они оказывают посреднические услуги, получают за это деньги и едут туда подавать документы. Агентства новые, созданные, не могут туда подать, потому что с ним не заключают договор.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Статус вот этого окна меня интересует.

— Это посредник, который заключил с УФРС договор на подачу пакета документов.

Модератор Левада-Центра: То есть это опять такой подведомственный клуб.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Зачастую государственный орган при себе создает негосударственную структуру, которая выполняет предварительные услуги этого государственного органа.

Модератор Левада-Центра: Это так?

Риелтор: Да.

4. При обсуждении практики исполнения государственных функций в сфере недвижимости было высказано мнение о необходимости дифференцированного подхода к различным категориям заявителей.

Представитель малого бизнеса: Я просто два слова хотел добавить в связи с этим, как бы я это видел. Я бы хотел, чтобы была создана какая-либо структура, куда я пришел бы. Сейчас существует посредник, агент, мною сегодня воспринимается это как агент, которому я поручаю какую-то сделку с недвижимостью. Этот агент меня быстренько приводит к нотариусу, быстренько заводит в кабинеты, к начальнику ГБР, все это после 6, после рабочего дня подписывается, я без очереди — меня проводят такими огородами.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вы готовы это оплатить?

Представитель малого бизнеса: Да, я готов это оплачивать, причем я это делаю, плачу агенту, начальнику ГБР и всем все хорошо, я получил заветную свою бумажку и смог дальше решать свои вопросы. Что я предлагаю — чтобы была такая структура, чтобы я пришел ни к какому не агенту, я пришел бы, заплатил в кассу деньги, и мне бы оформили эту мою заветную бумагу и сказали «Придите через 2 дня и получите свою бумагу».

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Сергей Владимирович, вывести из тени это.

…

Представитель малого бизнеса (в ответ на замечание о недоступности платных услуг, оказываемых посредниками при государственных органах. — *Прим. ред.*)*:* Я про пенсионеров сейчас не буду говорить, потому что пенсионеры это особенная организация, для них нужно другие создавать структуры.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Одну секундочку, я хочу отметить, что Сергей Владимирович сказал мимоходом очень существенную вещь. Он предлагает делить людей, которые являются получателями услуги на категории платежеспособных, для которых, очевидно, аутсорсинг — это хороший выход из положения, и неплатежеспособных, для которых, очевидно, государственная услуга должна представляться по-другому.

Представитель риелторской компании: Или компенсироваться

…

Риелтор: Еще вот такой вопрос, по поводу пенсионеров, почему в кадастровой палате, в регистрационной палате не посадить отдельного человека за отдельный стол? Подписать там «администратор», чтобы пенсионер подошел, ему все объяснили. Сколько раз видела: сидишь в очереди, смотришь, зашел человек, вот он ходит по этому стенду, ничего там не понимает, хотя там все написано. Он там ничего не понимает, и вот он ходит по очереди и спрашивает: «А вы не знаете, а куда мне? А в какую мне дверь?» Почему не посадить человека для этих же пенсионеров?

Представитель риелторской компании: Галина Александровна, вы тоже ходили в ГБР, когда нас опрашивали. Мы говорили: посадите девушку с компьютером. У вас будут обращения, у вас будет статистика. Она распечатает листик, будет ясно вам, какая возникла проблема.

Риелтор: А почему это не делают?

Представитель риелторской компании: А нас не слышат.

5. В процессе обсуждения экспертами отмечалась необходимость организации межведомственного взаимодействия.

Представитель риелторской компании: Дело в том, что необходимо создать одну государственную структуру сбора, хранения, выдачи данных о земле, об объектах недвижимости. Потому что, смотрите, там есть инженерные сети, есть водоканалы, есть газ, есть вода, кабельные сети, телефонные сети, все проходят по ИЖС. Вы знаете, что получается самое интересное? Когда начинаешь заполнять регистр, папки обременений, у нас схема показывает, что дом есть, а то, что есть сад, не указано. У нас есть тупая топографическая съемка, план. Причем люди тратят большие деньги за межевание и установление границ земельного участка, которые фактически неточны, так как есть погрешность измерения приборов. Есть разные структуры земли, неровности, поэтому до полуметра ошибаются. Вы понимаете, что это в размере города, и каждое ведомство имеет свою специальную организацию по этому учету. Нет системы, нет контроля. Везде собрана своя система, база своих учетных сведений, там работают кабельные сети, тут водоканал, и это все невозможно стыковать. Земля же при кадастре идет совсем по другой ситуации. Вот эту структуру нужно срочно создавать.

6. Было высказано мнение, что современные технологии позволяют упростить процедуру постановки участка на кадастровый учет и регистрацию прав на него.

Представитель риелторской компании: Давайте вернемся к кадастру. Получается так, что фотоснимки с самолетов очень точны. Там погрешность небольшая. Чтобы уйти от межевания, от затрат, нужно сделать законодательно по регламенту, чтобы фотоснимки принимались, и на их основе регистрировали право. Погрешность там небольшая, хорошая съемка.

Представитель деловой ассоциации (СПб): А съемки со спутника?

Представитель риелторской компании: С самолета лучше получается, со съемкой еще лучше, это все есть. Вы право зарегистрируйте человеку. Чиновник зашел, посмотрел, есть кадастровый номер, зарегистрируйте вы ему право. А потом тогда будем уточнять границы земельного участка, если это потребуется.

Представитель риелторской компании: Вы знаете, это все есть, это не проблема. Проблема в том, что выписали такую процедуру, где геодезисты зарабатывают, чиновники зарабатывают, и мы зарабатываем. У нас XXI век. Есть фотоснимки, на основе которых можно зарегистрировать право на эти 6 соток, не нужно межевание, не нужно устанавливать границы земельного участка, не нужно это делать. Оно абсолютно никому не нужно. Земля подвержена эрозии, она нестабильна. Можно, конечно, сделать кадастровый учет, и налоги можно взять, и все остальное. Зачем это делать, зачем платить коммерческим структурам, геодезистам за формирование земельного участка, когда его можно будет переформировать. Вот когда потребуется, тогда можно будет делать.

7. По мнению экспертов, надлежащий контроль государственных органов за качеством выполнения геодезических работ коммерческими организациями для целей постановки земельных участков на кадастровый учет отсутствует.

Представитель риелторской компании: Не всегда мы делаем некачественно не потому, что мы не можем сделать, и не потому, что клиент не хочет достоверной информации, а потому что коммерческие структуры — геодезисты — хотят быстрее сдать эту работу, деньги получить. Это один момент. Второй момент, их никто из государства не проверяет, и никто не несет ответственности за это.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А лицензионный контроль?

Представитель риелторской компании: Там специалисты, кто приходят в специалисты, сельхозинститут закончили, в лучшем случае Горный институт. Нормальных топографов и геодезистов фактически нет.

8. При обсуждении регламентов была высказана идея о возможности организации квазиконкуренции между органами, исполняющими государственные функции в сфере недвижимости, как одном из способов улучшения качества исполнения данных функций.

Представитель аналитической компании: Государство у нас одно, но приемщиков, отделений, куда можно приходить, может быть несколько. Этот механизм может быть настроен так, что они могут быть между собой в конкурентных отношениях. В той или иной области.

…

Модератор Левада-Центра: А примеры есть?

Представитель аналитической компании: Я живу в таком-то населенном пункте, если у меня недвижимость тоже имеет такое-то территориальное предназначение, то я иду в определенное отделение и обязан регистрироваться именно там. Возможно, это разумно с юридической точки зрения и с информационной, чтобы это все было распределено равномерно по территории. Но с точки зрения дефицитных вещей и вопросов конкуренции есть такая альтернатива, что гражданин может прийти и не по месту жительства. Я считаю, что эта альтернатива, как минимум, стоит рассмотрения и поиска вариантов ее внедрения.

Модератор Левада-Центра: Как техосмотр автомобилей — раньше можно было только в своем органе территориальном, а теперь, по крайней мере, в пределах Москвы.

Представитель аналитической компании: Например. Можно зарегистрировать автомобиль вообще, где угодно. Вопрос в том, будет ли удобно потом туда кататься. Но кроме возможности податься в разные места, должен существовать еще и реальный конкурентный механизм. Чтобы органы, в которые не обращаются, были заинтересованы повышать качество. Потому что если наоборот, то если к ним не обращаются — ну и хорошо. Возникает тогда проблема ухудшающего отбора. Если орган заинтересован в том, чтобы к нему не обращались, он будет снижать качество.

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: Ну, что это за органы, например?

Представитель аналитической компании: Ну, как у нас настроены стимулы? Заработная плата. Есть оклад. Сидит регистратор. Он может сидеть целый день и никого не принять…

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: Нет, это понятно. Но что может быть конкурирующим органом для регистрирующего органа?

Представитель аналитической компании: Конкурирующий механизм. Есть такой замечательный институт, предусмотренный административной реформой, называется управление по результатам. Соответственно, если ввести хорошо настроенную систему управления показателями, мониторинга выполнения этих показателей и механизм наложения санкций или поощрений.

…

Представитель аналитической компании: Нужна система показателей качества работы, как качественная, так и количественная, по предоставлению услуг в сфере регистрации. Конкретная структура показателей — это предмет хорошего исследования. Непосредственный результат как раз и связан с приемом посетителей, с обработкой документов и прочим. Конечный результат характеризует спецификацию прав собственности на недвижимое имущество, качество этой спецификации. Как это мерить? Непосредственный результат можно мерить по отчетности ведомственной. Опять же, нужно смотреть, чтобы отчетность была качественно организована. То есть, конкретный формат, конкретные показатели должны быть предусмотрены на как можно более высоком уровне. Конечный результатат — это предмет социологических исследований. Надо исследовать качество спецификации прав собственности на недвижимое имущество.

3.9. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере миграционной политики. 23.09.2008 г., Москва

Эксперты выделили ряд проблем, существующих в сфере регистрационного учета граждан по месту пребывания и месту жительства, в сфере организации и ведения адресно-справочной работы, в сфере выдачи разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Кроме того, в процессе общественных слушаний были отмечены проблемы, возникающие при реализации государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников.

1. Эксперты выразили неудовлетворительность работы ФМС, особо отметив преимущественно карательные подходы в деятельности данного органа.

Эксперт по вопросам миграции и демографии: Первое: деятельность Федеральной миграционной службы вызывает глубокое неудовлетворение. Я сделаю одну ремарку, которая суть вопроса сразу раскроет. Это неудовлетворение связано с тем, что методы миграционной службы соответствуют работе органов репрессивных. Это связано с тем, откуда миграционные службы выросли, с генеалогией миграционной службы, хотя надо отметить, что с тех пор, как она была создана, а она создавалась у нас много раз, реконструировалась, изменений в положительном направлении произошло достаточно много. В частности, в отношении к мигрантам. У меня была ситуация: на одной конференции я разговаривал с одним из руководителей миграционной службы, конференция была посвящена учету мигрантов, был кофе-брэйк, и человек мне сказал: «в Москве живут крысы, вы можете их сосчитать?», я сказал «нет, не могу». «Так и мигранты, как крысы — мы не можем их сосчитать». Так вот, с тех пор отношение изменилось, но не значительно. Второе: давно стоящий вопрос о том, что вопросы, связанные с получением российского гражданства, во многих случаях совершенно неоправданно затягиваются, что существует достаточно большое количество людей, которые желают его получить на протяжении многих лет, но, как раз по отсутствию регламента, достаточно четко прописанных законов, связанных с предоставлением, со сроком рассмотрения документов, этого люди сделать не могут.

2. Эксперты отметили, что информирование о порядке исполнения государственных функций осуществляется ФМС России ненадлежащим образом.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Расскажите, пожалуйста, о возможностях и процедурах информирования, закрепленных административными регламентами Федеральной миграционной службы?

Эксперт по вопросам миграции и демографии: В регламенте очень много ссылок на сайт и на различные информационные услуги, которые этот сайт поддерживает, но на самом деле, если сейчас к нему обращаться, то это просто очень слабенький сайт. Ничего, в должном объеме, пользователь, желающий получить услугу, не может.

…

Эксперт по вопросам демографии и миграции: Работа информационных служб достаточно плохо регламентирована, на мой взгляд. Привлекаются, зачастую, не специалисты, или специалисты низкого уровня, в результате чего информационный продукт получается низкого качества.

Модератор Левада-Центра: Информационные службы внутри службы ФМС или…?

Эксперт по вопросам демографии и миграции: Разного рода. Я говорю о программе (содействия добровольного переселения соотечественников. — *Прим. ред.*), там есть региональный компонент. Согласно регламенту, они должны проводить встречи, выезды и предоставлять информацию и различные информационные материалы. Но также и на консульства, и на посольства возложена функция по информированию соотечественников о программах. По свидетельству самих работников миграционной службы, это выполняется крайне плохо. Печатные материалы, которые публикуются, зачастую, даже не доходят. Нам засвидетельствовали, что в Германии печатных материалов совершенно нет, и людям объясняется все «на пальцах». В результате, при выборе региона люди пользуются стереотипами, которые сложились. Надо сказать, что представления о Дальнем Востоке, Сибири в большинстве негативные и не соответствующие реальности.

3. В процессе общественных слушаний было отмечено, что материально-техническое обеспечение рассматриваемых государственных функций находится на очень низком уровне.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Начнем с того, что удостоверение, которое подтверждает законность вашего пребывания в России, это просто отрывной талон, листочек. Эта бумажка, которую человек должен носить при себе и предъявлять каждый раз милиции, и, естественно, было много неурядиц на этой почве, потому что бумажка раскисает, она рвется, она трется. Сейчас, например, мигранты приспособились, они сразу делают ксерокопии с этой бумажки и носят ксерокопии, а оригинал где-то они хранят. Потому, что милиция их попросту рвет на глазах у мигранта и говорит: «Вот

теперь ты не зарегистрирован, давай денежку». Вы можете в регламенте хорошо это прописать. На самом деле, у него удостоверение это есть, но, понимаете, нужен регламент — как должен выглядеть документ. Если вы не можете сделать пластиковую карту по техническим причинам, дайте хотя бы картонку какую-то, но не может документ так выглядеть. При этом документ, который три месяца должен храниться. Конечно, ФМС ставит вопрос о пластиковых картах, но с нашими черепаховыми темпами, они даже электронную службу не обеспечили программой по добровольному переселению, которая приоритетной считается. Программное обеспечение уже отлажено, но на отладку программного обеспечения ушло у них 2 года, на закупку современных компьютеров. Теперь они должны передать это в регионы для того, чтобы обмениваться и иметь общий банк данных. Сколько времени это займет — я не знаю. Они не могут даже систематизировать информацию по тем, кто у них заполнил бланки на добровольное переселение, кто прошел регистрацию, миграционные карты. Это частично пропускается через информационные системы.

4. Эксперты указали на многочисленные нарушения правоохранительных органов в сфере обеспечения регистрационного режима граждан по месту пребывания.

Представитель аналитической компании: Ситуация актуальна следующая: приезжает в Москву житель Краснодарского края, у него стоит штампик о том, что он зарегистрирован по месту жительства в Краснодарском крае, с него требуют документ, что он находится здесь каким-то образом легально. Как он сюда добрался? Непонятно.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Гражданин, это в Конституции Российской Федерации написано, имеет право проживать на территории своей страны.

Представитель аналитической компании: Милиционерам, на самом деле, непонятно, каким образом он зарегистрирован там, а оказался здесь. Они требуют билет на поезд дальнего следования.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Это незаконно.

Представитель аналитической компании: Я не спорю, что это незаконно. Я знаю, что такая практика есть.

5. Эксперты отметили, что чрезмерно жесткие требования законодательства о регистрации граждан по месту пребывания (т.е. временной регистрации), выполнение которых затруднительно, порождают неформальные практики.

Модератор Левада-Центра: Одна из проблем, я так и не сумел понять, поскольку темнят респонденты, каким-то образом существует возможность регистрировать на одной и той же площади…

Представитель Российской академии государственной службы: 20—30 человек.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Сейчас не регламентировано, хоть 100 лиц.

Модератор Левада-Центра: Которые физически там не могут находиться. Что это такое? Это какая-то лазейка в законе или…?

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Конечно, это просто принуждение. Есть области, где доброжелательную политику по отношению к мигрантам вели. Это в Центральной России, Белгородская, Орловская, Липецкая. Три области, которые сразу поняли, что у них есть шанс пополнить свое население. Администрация этих областей никогда не препятствовала. В Белгородской области мы три раза вели опросы — ни одной жалобы на милицию нет, потому что это шло от губернатора, в рамках того же законодательства, по которому работали все. Я сама бывала на сборах переселенцев, и вопрос о правовых делах был один из первых. Встает начальник милиции и говорит: «После того, как мы закончим заседание, подойдите все, кто не зарегистрирован, я всех научу». Он дает адрес какой-нибудь бабушки в деревне, которой нужно было заплатить тогда 50 рублей, сейчас это эквивалентно 200 рублям, но все равно — это копейки. Один раз, не каждый месяц. И всех милиция у бабушки регистрировала. Я знала такую бабушку, у которой более 2000 было зарегистрировано. Милиции это выгодно почему? Потому, что они знают, что они по одному адресу все сидят. Это от безвыходности, от того что законодательство такое. Более того, в Воронежской области был такой сноровистый начальник милиции, он юрист был по образованию, поэтому он очень легко в законах ориентировался. Он очень долго, несколько лет, пользовался старым законом, не отмененным. Он говорит «а никто его не отменял, есть новый закон,

а тот никто не отменил». И всем по старому закону гражданство давал и говорил, — «тот закон неотмененный!» На самом деле у нас такая каша в этих делах.

Представитель Российской Академии Государственной Службы: Все упирается в эти неформальные практики.

6. Эксперты отметили, что в странах Европейского союза режим регистрации граждан по месту пребывания более мягкий, чем в России.

— В принципе, в Евросоюзе стандартный срок регистрации 3 месяца. Сроком до 3 месяцев можете находиться на территории и не регистрироваться, если, конечно, вы не хотите работать, если вы не учитесь, а приехали к кому-то в гости — пожалуйста. А у нас норма очень странная, причем по отношению к своим гражданам.

7. Исходя из вышесказанного, было высказано мнение об избыточности регистрации граждан по месту пребывания.

Эксперт по вопросам демографии и миграции: По ходу нашего обсуждения мы не выявили оснований для того, чтобы вводить этот регистрационный учет. Необходимость его нами не установлена, она не очевидна. С другой стороны, совершенно понятно, что если есть какое-то правило, то его нарушение может провоцировать различные санкции. Соответственно, любой гражданин является потенциально нарушителем этого законодательства. Таким образом, к нему возможно применение санкций.

Представитель аналитической компании: Санкции применяются избирательно.

Модератор Левада-Центра: Наталья, как я понял, полагает, что введение самой нормы, которая практически не может быть исполнена, вызывает коррупциогенную ситуацию.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: С чьей стороны неисполнима: со стороны гражданина или со стороны чиновника?

Эксперт по вопросам демографии и миграции: Мы как раз долго и подробно обсуждали: гражданина.

Представитель аналитической компании: Хотел рассказать о ситуации, когда этот принцип и норма принципиально неисполнима. Вот заходит человек в ФМС для того, чтобы зарегистрироваться по месту пребывания. Там сидят представители этого территориального управления и говорят: вот, давай сюда документы и тебе нужно заполнить бланк. А бланк такая штука, нам ее копировать, издержки, давай сюда 200 рублей. Понятно, что заглянув в регламент мы не найдем там никаких 200 рублей, более того, там написано, что процедура осуществляется бесплатно. Есть процедура обжалования. Тебе говорят: «Да, зайди в соседний кабинет и пожалуйся». А там сидит чиновник, они с ним работают 20 лет вместе, он говорит: «Бесполезно жаловаться, иди в суд, суд объективный, но в суде нужны доказательства». Какие доказательства? Кто тебе выдаст справку, что с тебя требовали 200 рублей? — Никто. Регламент есть, возможно, даже хороший, но как его исполнять, если мониторинга за его исполнением нет.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Мне кажется, что здесь нужно ставить вопрос о поправках законодательства. Ну, что такое? Одно дело — регистрация по месту жительства, т.е., если вы собираетесь жить, вы должны как-то зарегистрироваться, а в противном случае нужно давать хотя бы месяц. Мне кажется, что отрицать только нормы закона неправильно, надо предлагать. Месяц, допустим, или 2 месяца вы можете находиться как гость, как турист.

…

1-й эксперт по вопросам миграции и демографии: Какую информацию мы в процессе получаем, я имею в виду ФМС, как ее используем, кому предоставляем? Вот вопрос. Ограничивающую функцию, по-моему, она не выполняет, это регистрационный учет.

2-й эксперт по вопросам миграции и демографии: Регистрация еще выполняет функцию снижения мобильности.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: По-моему, это непосредственное ограничение.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Но и мониторинг процесса.

1-й эксперт по вопросам миграции и демографии: Ну, а на практике: она кого ограничивает?

2-й эксперт по вопросам миграции и демографии: Вы знаете, я не скажу, что она снижает, но обращусь к примеру других стран — это никак не влияет на перемещение людей.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Это влияет на ожидание. Если ты приходишь к работодателю с регистрацией, то у него больше надежды на то, что ты у него задержишься на долгий срок. А если ты приходишь без регистрации, то он сразу думает, что ты здесь временно.

Эксперт по вопросам миграции и демографии: Антон приводил пример, что есть случаи, когда лучше приходить без регистрации. Если регистрация организована более-менее непротиворечиво, и человек видит явную пользу от того, что он зарегистрировался, то это никак не ограничивает.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Да, заявительный порядок должен быть.

Модератор Левада-Центра: Я попытаюсь подвести черту этой фазе обсуждений. Мы приходим к тому, что разрешительный порядок ведет к целому ряду негативных социальных практик.

8. В процессе общественных слушаний были отмечены случаи, когда положения законодательства необоснованно дискриминируют российских граждан по сравнению с иностранными гражданами в вопросах регистрационного учета по месту пребывания.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Иностранцы находятся в более выгодном положении в отношении законодательства. Они могут пойти в фирму, если у них нет никакого адреса, их фирма зарегистрирует по своему адресу. Гражданин России сейчас такого права не имеет, поэтому есть тот случай, о котором вы говорите. Он приехал, не имеет родственников, или не хочет вообще им показываться, не имеет работодателя, не хочет у работодателя регистрироваться, потому что работодатели тоже не лыком шиты. Если вас работодатель регистрирует, он отбирает у вас трудовую карту, чтобы вы завтра не ушли от него на работу, где платят чуть по-больше. Вы попадаете к нему в полурабство. А студент, допустим, не хочет. Он сегодня поработал, ему не понравилось — он куда-то уехал. Он не имеет права пойти в фирму, как иностранец, зарегистрироваться. А потом пойти в другую фирму.

Модератор Левада-Центра: В какую фирму? В фирму, занимающуюся регистрацией?

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Вот вы едете в метро, видите объявление, снимаете это объявление, звоните и с вас берут деньги и все! По закону вас может зарегистрировать любое юридическое лицо. Мигрант не несет ответственности: лицензирована эта фирма, не лицензирована, завтра она изменит свою шапку — мигрант за это ответственности не несет.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Российские граждане не обладают таким правом в отличие от иностранцев.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Таким правом не обладают.

9. В отношении государственной функции по организации адресно-справочной работы эксперты высказались за внедрение механизма, позволяющего каждому определять тот объем информации, который будет доступен через адресно-справочную службу.

Эксперт по вопросам миграции и демографии: Вопрос такой: письменное обращение физического лица о предоставлении справочной информации должно содержать характеристики заявителя, полные данные на запрашиваемое лицо: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения.

…

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Я согласна в данном случае, что гражданин должен иметь право соглашаться или не соглашаться на то, чтобы попадать в адресные книги, базы данных. Потому что те органы, которые контролируют нашу безопасность, о каждом имеют паспортные данные и копию паспорта. Но, в то же время, предоставлять эту паспортную информацию в общее пользование, мне кажется, нужно только по согласию.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это касается ФМС России?

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Да.

…

Эксперт по вопросам миграции и демографии: Я бы еще уточнил, не просто добровольным должен быть этот механизм, а по принципу, который проводится в социальных сетях. Понятно, что у ФМС есть определенные данные о человеке, но человек должен определить — какие данные он хотел, чтобы могли быть предоставлены по запросу о нем.

10. В процессе обсуждения эксперты высказали мнение об избыточности такой государственной функции, как ведение адресно-справочной работы.

Эксперт по вопросам миграции и демографии: Я бы поставил под сомнение нужность этого механизма, этого института. Сейчас прекрасно работают частным образом организованные социальные сети «Одноклассники», «В контакте», где можно спокойно найти интересного тебе человека. Информация выкладывается им самим, та, которую он хочет, чтобы другие могли найти.

— Мне кажется, ты говоришь об уровне межперсонального отношения, а тут все-таки использование социальных сетей госорганами.

Эксперт по вопросам миграции и демографии: Есть ли спрос вот на это, когда прекрасно можно обойтись? Если 10% населения откажутся или сделают запрос на то, чтобы запретили предоставлять информацию о них, тогда эта адресно-справочная служба в таком виде теряет свой смысл.

Модератор Левада-Центра: Нет, она не теряет, поскольку есть полномочные органы.

Эксперт по вопросам миграции и демографии: В ФМС всегда обратятся полномочные органы, тем более что все базы данных хранятся, и полномочные органы всегда придут в ФМС и сделают соответствующий запрос. Если решается проблема наследства или поиск родственников, это тоже делают полномочные органы, они тоже обратятся к этой базе данных.

11. В рамках обсуждения было отмечено, что нормативно-правовая база исполнения государственных функций в сфере трудовой миграции не обладает необходимой ясностью и четкостью.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Мое предложение по итогам изучения регламента (административного регламента исполнения государственной функции по выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников. — *Прим. ред.*) и закона об иностранных гражданах было следующим: поскольку этим законом регламентируется порядок выдачи и получения виз, разрешение на временное пребывание и т.д., в него в силу потребности были внесены дополнения, изменения, регулирующие «трудовые потоки». В результате получилась полная «каша». Какие-то разрешения были даны для въезда и для пребывания, они наложились на разрешения по труду. Причем они вменяются не только самому иностранному работнику, но и работодателю. Учитывая, что в выдаче этих разрешений принимает участие целый веер государственных органов, включая Минздравсоцразвития России, которое ведет свой учет, учитывая проблематику, которую сами чиновники и работодатели сформировали, заявители вынуждены по каким-то видам разрешений ехать и получать разрешения из Приморского края в Москву. Все это порождает коррупцию. Мое позитивное предложение было: разделить сферу регулирования закона на две части. Отдельно — трудовые потоки, а остальное — отдельно. Понятно, что можно все кодексы совместить в один, но для простоты, для ясности самого законодателя, о чем он пишет, чтобы был понятен предмет регулирования, надо разделять. На текущий момент закон не понятен. Поэтому даже сами чиновники не подозревали о таких жутчайших коллизиях, пробелах, столкновениях норм, которые мы с вами сегодня можем наблюдать.

12. Существующий в настоящее время механизм квотирования при выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников надлежащим образом не функционирует.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Нет механизма, чтобы именно в порядке очередности заявлений удовлетворять ваши просьбы. Квоты выбрали те, кто не давал заявлений. А те, которые вовремя заказали квоты, оказались без работников, потому что работники были выбраны другими. Это не потому, что этот механизм плохой, но у нас нет инфраструктуры соответственной и нет соответствующего рынка труда, чтобы мы могли обеспечить работу квотирования в таком виде.

13. В процессе общественных слушаний эксперты высказали мнение о том, что механизм квотирования в рассматриваемых государственных функциях избыточен.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: По квотам недавно был служебный круглый стол в Министерстве социального развития, в службе занятости, все эксперты и работодатели высказались едино-

гласно за отмену квот. У нас нет никаких оснований, никакой базы для построения этих квот, поэтому моя позиция здесь нигилистская.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: О каком именно квотировании: там очень большая разновидность квот и, судя по тому, как это зафиксировано в законодательстве, сами органы мало понимают в какую квоту, кто должен попасть.

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Миграционная служба против квотирования, и это не ее творчество, а настаивает Минздравсоцразвития, потому что это для них работа — определять каких профессий нужно, какого профиля. Я так понимаю, что чисто ведомственный интерес за этим стоит. Но работодатели очень и очень возражают, поэтому Союз промышленников тоже, наверное, будет против. Он продавливает отмену этих квот. Сами понимаете, эксперты — это слишком маленькая сила, чтобы продавить отмену. На этот круглый стол они привлекли всех экспертов, которые в этом что-то могут сказать дельное. Все эксперты высказались за отмену.

14. Эксперты отметили ряд положений административного регламента исполнения государственной функции по выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников, налагающих избыточные ограничения на заявителей.

Представитель аналитической компании: Основание для отказа в выдаче разрешения на использование иностранных работников. Первый пункт меня уже озадачивает: 29.1 Заключение о привлечении и об использовании иностранных работников, выданное органами Государственной службой занятости, содержащее решение о нецелесообразности привлечения и использования иностранных работников по соответствующей профессии. Это ты, как работодатель, говоришь: мне бы хотелось привлечь на определенные должности иностранных работников, а тебе выдают заключение, что вообще это не целесообразно.

…

Эксперт по вопросам миграции в СНГ: Тут, смотрите, условия предоставления услуги, какие документы предоставляет заявитель: проект трудового договора и другие документы, подтверждающие предварительную договоренность с иностранными гражданами. А если вы встали на ноги и имеете возможность расширить производство, но нет никаких рабочих, которые у вас раньше работали, откуда это все вы можете узнать, как вы можете договориться и сколько вы денег должны напрасно потратить?

…

Представитель аналитической компании: Вот интересный пункт: отсутствие возможности обеспечения иностранного работника жильем в населенных пунктах, в которых предполагается привлечение.

…

Эксперт по вопросам демографии и миграции: Я еще по жилью хочу добавить, что, на мой взгляд, стоило бы его поправить. Ведь как сформулировано: отсутствие возможности обеспечения жильем в тех пунктах, где предполагается привлечение к работе непосредственно. Именно в том городе или именно в том поселке, а ведь тут еще возможно перемещение, как у нас: размещение в Подмосковье, работа в Москве. Это уже несоответствие этому пункту получается.

15. Также в рамках общественных слушаний было отмечено, что Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников практически не осуществляется из-за ряда проблем.

Представитель аналитической компании: В программе задействованы представители органов власти на федеральном уровне различных ведомств, представители органов власти субъектов федерации, представители муниципальных образований, общественные организации и прочие. Координация осуществляется на более низком уровне, чем это должно быть для того, чтобы программа работала эффективно, это раз. Во-вторых, очень высокие издержки координации зарубежных представительств. В-третьих: соотечественники — это, на самом деле, группа очень неоднородная. Федеральная миграционная служба имеет представление о том, какими они могут быть, но когда в этом году реально пошел первый поток переселенцев, то на всех уровнях столкнулись с серьезными проблемами. Соотечественники испытывают, конечно, затруднения при участии в этой программе. Это является фактором того, что переселяется меньше, чем рассчитано.

3.10. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере антимонопольного регулирования, недвижимости и информирования о налогах и сборах. 25.09.2008 г., Пермь

В процессе мероприятия эксперты обсудили результаты внедрения административных регламентов, регулирующих дачу разъяснений антимонопольного законодательства, рассмотрение жалоб на действия заказчика при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и осуществление контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов, а также административного регламента Роснедвижимости по организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, административного регламента государственного земельного контроля, административного регламента информирования налогоплательщиков о действующих налогах и сборах.

1. В отношении административного регламента Роснедвижимости по организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан эксперты отметили, что на практике функция не исполняется надлежащим образом.

— Первый вопрос, который меня интересовал, — это процедура приватизации земельного участка, находящегося под домом. Я позвонил им, там у них достаточно быстро девушка отвечает и информирует. Следующий мой шаг был — это непосредственно письменное заявление, составленное так же, как в маршрутной карте, с ним я пришел лично. Показал им это заявление, они сказали, что это бред, попросили зайти в другой кабинет. Я зашел в другой кабинет, там услышал аналогичный ответ. Они сказали, что мы с такими заявлениями не работаем, принесите нам кучу разных документов: о том, где дом находится, в каком состоянии, все документы, которые есть, правоустанавливающие на этот дом. Только в этом случае они со мной начнут разговаривать. Мой опыт был вот такой, и на этом все закончилось.

Модератор Левада-Центра: То есть вам не удалось…

— Вообще ничего узнать по вопросу о процедуре приватизации земли, находящейся под домом. И второй вопрос, который меня интересовал — это кадастровые планы территории, определенные в моем варианте. Я взял за пример Лобановское сельское поселение, там девять населенных пунктов, по каждому пришлось составить большую бумагу, с двух сторон заполнять ее, девять раз я это дело заполнил, но, по крайней мере, они все корректно улыбались, вежливо приняли все документы. Сейчас жду ответа. В каком варианте это придет, я не знаю, но перед этим я пару месяцев назад отправлял в Лобановское сельское поселение и непосредственно в администрацию Пермского района эту бумагу. Два месяца прошло, на депутатский запрос даже ответа никакого не последовало. Будем надеяться, что для физического лица они хоть как-то, может быть, и ответят. Но я сильно сомневаюсь в этом.

2. Эксперты отметили, что в сфере управления землей действует множество органов различного уровня, компетенция которых четко не разграничена. Из-за этого заявителям трудно определить, в какой орган необходимо обратиться. Государственные и муниципальные органы не исполняют своей обязанности по пересылке обращений граждан по подведомственности.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): В тех же земельных отношениях, начиная от департамента планирования и развития территории до всяких земельных муниципальных служб, до Роснедвижимости, кто тут только не задействован. Вот разобраться в них невозможно. Назначили бы кого-то главным. Роснедвижимость нам сказала бы: «Ты делаешь то-то», пошел туда, и там тебе рассказали, они делают то-то, то-то. А то они каждый по своей части консультируют.

…

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Я абсолютно согласен, потому что из текста регламента понять, собственно, тематику этих самых запросов, той информации, которую

они предоставляют и не предоставляют, на самом деле, очень сложно. Действительно понять, зачем к ним нужно обращаться, ни в коем случае невозможно. Дело обстояло так: человека просто отправляли куда-то там, совершенно очевидно, что это нарушение если не буквы регламента, то его смысла точно. Потому что обращение с заявлением они должны были в этом случае куда-то переадресовать.

…

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Они должны объяснять. Вот пример такой, проблема не в их ведомстве, а в том, что в муниципалитете потеряли какой-нибудь землеотвод 1938 г. Вот они должны это выяснить и рассказать человеку, как это сейчас восстановить. Но они просто напишут, что это не наш вопрос.

…

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): В самом регламенте оснований содержательных для отказа в приеме бумаги нет. Они все формально не указаны. Отказа потому, что это не в их компетенции, в регламенте нет. В данном случае они просто его нарушают, они все равно должны были принять бумагу.

…

— Наверное, необходимо, чтобы они брали любые документы, не только Роснедвижимость, но в том числе и администрация, и контролирующие органы, если там есть кодовое слово, к примеру, «земля». А дальше, чтобы человеку не разъяснять, куда, чего, перенаправляли бы эти обращения. Обязать их принимать, а дальше перераспределять, раз это не совсем понятно для людей.

3. Эксперты указали на необходимость четко прописать порядок приема документов от заявителей.

— Надо будет еще внести поправку в структуру организации на первичном приеме документов. Потому что в Роснедвижимости на Коммунистической сидят те сотрудники, которые работают в администрации тех районов, от которых у них окошки там. Такое ощущение, что от администрации арендуется некое окошко, и когда к ним приходишь, по их району задаешь вопрос, они говорят «А вы почему к нам туда не пришли? Ведь первичный-то прием там, вы давайте тогда туда сначала к нам придите». Не знаю, как это срабатывает у этих специалистов.

Модератор Левада-Центра: То есть нужно четко прописать порядок приема документов.

— Да. Они считают, что должен быть такой порядок приема. Я считаю по-другому, что вот Роснедвижимость — это Роснедвижимость, а администрация — это администрация. У них все равно функции-то немножко другие.

4. В процессе обсуждения эксперты высказали мнение о необходимости нормативно закрепить четкие требования к содержанию ответа на запрос, подготовленного органом.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Если вы пишите запрос и задаете три вопроса, то они обычно не отвечают конкретно на каждый вопрос. Они пишут письмо, в котором как бы, по их мнению, содержится ответ на все вопросы, из чего иногда невозможно понять, что они там сообщили.

Модератор Левада-Центра: Нет конкретики.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Не то, что конкретики. Я специально пишу в вопросе: 1, 2, 3. Вот я хочу увидеть 1, 2 и 3. На первый вопрос сообщаем — кадастровый номер такой-то. Второй вопрос и т.д. Вот если три вопроса задано, должно быть три ответа, но они просто опускают. Вот задается пять вопросов, они отвечают на один, но на двух листах, и считают, что галочка поставлена. Это общая проблема с государственными органами.

…

— Добавлю к этой же проблеме. Они должны, если обращение, объяснить, как человек должен действовать, механизмы ему прописывать. Вот должны туда-то сходить, то-то взять, то-то сделать. Но они часто как делают, просто берут и тупо переписывают земельный кодекс. Я и без них могу этот кодекс прочитать, а поскольку там масса статей, которые одна отменяет другую либо корректирует или еще что-то, то там выходит достаточно большой объем. Но они просто берут, переписывают это дело и все.

— И на вопросы не отвечают.

5. Применительно к административному регламенту государственного земельного контроля эксперты отметили необходимость закрепления обязанности органов, осуществляющих контроль, информировать о результатах проверки автора обращения, на основании которого были проведены данные контрольные мероприятия.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Я написал заявление о том, что неправильно используется земельный участок в садоводческом товариществе. Мне вообще не ответили, я потом в суде увидел, когда та сторона принесла, что у той стороны было. Но из этого акта проверки, который они там составили, вообще неясно, что они проверяли. Там просто написано, что они вышли и не обнаружили нарушений. То есть мои доводы о том, что то-то и то-то, они проигнорировали. Если я пишу, что там-то делается то-то, то они должны сказать: «Мы там были, не просто вышли на весь этот участок, а там были, смотрели на это. Или это можно, или не подтвердилось». Но они просто написали, что не обнаружено. Это позволило другой стороне говорить, что вообще никаких проблем нет.

…

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Они должны, раз я заявил об этом контроле, мне ответить.

…

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): В таком случае нужно в регламент просто дополнение внести. Это многих регламентов контрольно-надзорных функций касается, и этого, видимо, в том числе. Нужно обязать орган информировать того, кто инициировал контроль по результатам.

6. Касательно административного регламента осуществления контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов эксперты указали на то, что наименование государственной функции не соответствует ее содержанию.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Функция, если я правильно понимаю, состоит в том, что до заключения соглашения лица, которые хотят его заключить, могут обратиться и проверить, удостовериться в том, что они не нарушают. Это не надзор в чистом виде, потому что еще соглашения нет. Они проект соглашения отправляют и спрашивают, можно проект заключить. Они могут этого не делать, тогда они, заключив соглашение, направят уведомление, а ФАС может решить, что оно ограничивает конкуренцию и запретить его исполнять, заставить расторгнуть. Я не знаю, кто-то пользуется этим регламентом или нет, потому что получается, что они себя «сдают» сами. Они еще не заключили соглашение, но должны представить для того, чтобы ФАС решил: соглашение вообще ограничивает конкуренцию или нет, там достаточно много сведений о себе нужно представить. В этом регламенте должно быть, чтобы после ответа они должны все документы уничтожить.

— У него некорректное название получается. Если бы регламент назывался по исполнению функций проверки соответствия проектов соглашений, тогда да.

…

Представитель центра независимых исследований (Пермь): То есть у них есть большая функция по контролю за соответствием антимонопольному законодательству. А она, видимо, оказывается разрезанной на две части: предварительная, экспертная, и уже постфактум.

…

Модератор Левада-Центра: Ваше предложение состоит в том, чтобы его переименовать?

— Либо переименовать, либо дополнить.

7. В отношении административного регламента рассмотрения жалоб на действия заказчика при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд эксперты указали на случаи отказа в исполнении государственной функции по формальным основаниям.

— У меня по этому поводу был только один опыт, когда я относила жалобу на действия заказчика, и было отказано в приеме жалобы только по формальным основаниям. К жалобе был приложен текст,

в котором указывалось, кто входит в состав конкурсной комиссии, а в самом заявлении не было перечислено. А в законе написано, что в заявлении должно быть указано, кто является членом комиссии. Поэтому эту жалобу не приняли.

8. Эксперты указали, что при проверке соблюдения требований законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд должны обязательно учитываться не только формальные критерии (цена товара и т.д.), но и качество, способность подрядчика выполнить заказ, для чего необходимы процедуры дополнительных исследований (экспертиза и т.д.).

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Основное-то в том, что проблема ограничения конкуренции при государственных закупках обычно спрятана в условиях, причем очень часто в технических, в которых ФАС не разбирается. Это общее представление. Я не в ФАС жаловался, а в другие органы. Они пропускают мимо ушей и все, т.е. формально там есть условие «соответствует — не соответствует», а то, что в условиях так написано, что фактически только один товар соответствует, никто не замечает. Вот это крайне сложно, вот основная проблема, я думаю. Можно обращаться в ФАС, но у них очень ограниченный срок для реакции, т.е. они явно не смогут сами определить, компетенции им не хватит, если речь идет о кондиционерах, допустим.

…

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Нет, у государственных закупок сроки не надо менять, там более-менее приспособились, но вот основная проблема: им нужно в ограниченный очень срок выяснить какие-то узкие технические вопросы. Скорее всего, в этой ситуации они просто будут отказывать, потому что физически невозможно это сделать.

…

— Я с этим на 100% согласна, что бывает, идут котировки, когда там формальных требований очень недостаточно, и должна быть экспертная оценка. У вас на рубль дешевле, вы выигрываете, но там нет качества.

— Качественная сторона должна быть каким-то образом отражена.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Что краска должна соответствовать ГОСТу такому-то.

— Две ситуации, они не связаны напрямую с ФАС. Первая ситуация, министерство экономического развития точно так же проводит конкурс на выполнение научно-исследовательских работ. Проблема, с которой лично я сталкивалась, когда подаются заявки на выполнение этих работ, есть центры, у которых есть имя, статус и т.д., но не оговорено нигде, что есть ограничения на тех, кто может подать эту заявку. Мы столкнулись с ситуацией, когда были поданы заявки от организаций-«однодневок». В связи с этим возникают большие проблемы при получении заказа у других организаций. Например, у нас центр Макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования и фирма однодневка, я ее названия не помню, которая была организована буквально за несколько дней. Вот такие моменты при выполнении конкретных научно-исследовательских работ, при проведении закупок, конкурсов, должны быть обозначены. Другой момент, когда поступают большие заказы. Есть большие магазины, которые фактически могут обеспечить такие заказы, но подавать заявки могут и маленькие конторки, какие-то «однодневки», которые не могут обеспечить этот договор, но получается, что мы не можем им отказать, потому что они участвуют в конкурсе.

9. В отношении административного регламента информирования налогоплательщиков о действующих налогах и сборах эксперты отметили, что он исполняется надлежащим образом только в части подразделений ФНС.

Представитель предпринимательской ассоциации Прикамья: Чаще всего, когда приходит человек, то ему нужно заполнить декларацию, получить те формы, которые нужны ему, возникает проблема в том, что помимо большой очереди в период сдачи деклараций, они отправляют либо в какую-то коммерческую службу, которая где-то там сидит, либо на сайт. Ну, если тут есть публичные вопросы, распишите, но это не во всех налоговых инспекциях. Частично есть, но никто не говорит о том, что необязательно брать все формы, которые в полном пакете, возьмите только вот эти и вот эти, и достаточно

для заполнения. Информации, которая была бы публичная, нет. Есть службы, в которых есть, в некоторых не исполняется. Очень часто отправляют в коммерческие консультационные службы, которые бы сделали, заполнили бы для вас эту декларацию, расписали. Особенно сейчас много требований, чтобы это был электронный вариант, по которому нет объяснений. Ну, раз в квартал они могут семинар провести, бывает такое, но, чтобы это было в любой момент, когда человек пришел и получил более полную информацию, этого нет.

10. Эксперты указали на необходимость более активного использования электронных технологий при исполнении ФНС России государственной функции по информированию о действующих налогах и сборах.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Вообще ФНС имеет неплохие сайты. Хорошо бы, чтобы они делали рассылку по изменениям. Там основная проблема: изменяется форма. Для них вообще не было бы никакой проблемы сделать рассылку по электронной почте. Число ошибок снизилось бы просто на порядки. Просто прислали бы, с первого квартала изменилась форма такая-то, и ссылка.

Модератор Левада-Центра: Вы предлагаете их обязать…

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Обязать. Вообще их надо обязать потому, что через СМИ они действовать не смогут, просто узкая аудитория, зачем заниматься, хотя наш соцстрах делал, я видел. Я просто очень порадовался, когда они в прошлом году сделали: по-моему, в I квартале изменилась форма, и была реклама по телевизору.

Модератор Левада-Центра: На местном канале?

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): На местных вставках рекламных. Просто, что соцстрах информирует, с I квартала изменилась форма. Это, наверное, излишество, а вот по электронной почте можно было бы, по sms. Но там не бесплатно, электронная почта бесплатно, я думаю, что многие бы заплатили, чтобы приходило по sms.

При этом эксперты обратили внимание на необходимость постоянного поддержания информации, размещенной на сайте, в актуализированном виде.

Представитель предпринимательской ассоциации Прикамья: Чаще всего возникает проблема в том, что они меняют форму декларации, а на сайтах иногда висят старые, ее берешь и распечатываешь, отдаешь…

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): А там даже не старая, а вот две подряд, и решай какая. Это на сайте федерального ФНС.

Модератор Левада-Центра: Необходимо прописать в регламенте период актуализации на сайте.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Перед каждой декларационной кампанией.

Представитель предпринимательской ассоциации Прикамья: Вот это обязательно. У меня очень многие сейчас начали пользоваться тем, что они отправляют это по почте. Мы отправили, мы знаем, что мы все сдали, спустя несколько месяцев приходит ответ: «Извините, а вы вообще-то не то сдали, и вообще придите еще и т.д.». А почему? Потому, что мы брали декларации, которые висят на сайтах, а они оказались неправильными. Кто-то за это должен отвечать.

11. В процессе обсуждения эксперты выдвинули предложение о четком определении в регламенте, что может быть предметом бесплатной консультации ФНС России.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): В этом регламенте надо написать, что может быть предметом бесплатной консультации, а что нет.

Модератор Левада-Центра: Надо разделить платные и бесплатные. Бесплатные делают по-настоящему бесплатно, но чтобы была возможность получить платно, если человек сам того хочет.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): ФНС-то платно не может сделать. Просто нужно написать, в чем состоит бесплатное.

Модератор Левада-Центра: А sms, за которые вы сами согласны платить.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Бесплатную рассылку по электронной почте они смогут сделать, это в рамках этого регламента, все получается, и никаких проблем нет. Они смогут сделать платную консультацию, поэтому нужно здесь ограничить бесплатную. Люди приходят и говорят: «Тут форма есть, как ее заполнить?» Если в отношении физического лица и его декларации это еще допустимо, то в отношении предпринимателя и юридического лица это недопустимо. Там есть бухгалтер, которому платят деньги. Поэтому тут надо, чтобы действительно это была ограниченная консультация, но чтобы она действительно без проблем давалась.

…

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Надо прописать, чтобы они, с одной стороны, не нарушали закон, с другой стороны, чтобы они делали то, что обязаны делать: простые консультации, изменилась форма, не изменилась, то-то, то-то. Потому что люди задают вопросы, какие вообще есть налоги, как заполнять форму?

Представитель предпринимательской ассоциации Прикамья: Ну, общие вопросы, которые касаются персонально лично.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Да, вот нужно как-то разделить.

— Они не должны превращаться в налоговых консультантов.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): По личным вопросам налогов какого-то там юридического лица.

3.11. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере здравоохранения, социальной помощи и содействия в трудоустройстве. 25.09.2008 г., Пермь

Эксперты обсудили ряд серьезных проблем, существующих в сфере контроля за проведением медицинской экспертизы, контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи, информированию о положении на рынке труда в субъекте РФ, социальной адаптации безработных граждан на рынке труда (в аспекте информирования).

1. Эксперты отметили, что доступ к медицинской экспертизе затруднен для большинства получателей данной услуги.

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Эта услуга для некоторых местностей труднодоступна. Первое, она физически удалена от потребителей услуги. Второе, сами здания и помещения, которые занимают службы экспертизы, тоже недоступны для самых тяжелых инвалидов. Это не баснословное заявление. Мы проводили исследование в конце прошлого года. И у нас есть по обследованным объектам точные цифры по этому поводу.

Модератор Левада-Центра: А вы приблизительно можете сказать, сколько это процентов?

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Где-то 80—90%.

2. По мнению экспертов, контроль за производством медицинской экспертизы осуществляется во многом формально.

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Мы считаем, что эта государственная функция в некоторых аспектах выполняется формально. Это даже отражено в регламенте и в регламенте по надзору. Там пытаются отслеживать только формальный порядок проведения процедуры. Я не увидела, чтобы регламент пытался отметить какие-то содержательные вещи. Что касается самого регламента, меня очень удивило объединение в одном регламенте медицинской экспертизы по установлению группы инвалидности и других видов экспертизы. На мой взгляд, конечная цель этой экспертизы совершен-

но другая. Если человеку устанавливается в результате экспертизы инвалидность, то сразу же у него возникает вопрос, как жить дальше? На этот вопрос тоже должна ответить экспертная служба. Она заполняет индивидуальную программу реабилитации инвалидов, которая является путевкой в жизнь для инвалидов. В регламенте абсолютно не отражена проверка исполнения этой индивидуальной программы реабилитации инвалидов. Мы знаем, что индивидуальная программа реабилитации инвалидов зачастую вообще не заполняется, и не предлагается к заполнению. До инвалидов часто не доносится информация о том, что это есть, и нужно обязательно заполнить эту программу.

Модератор Левада-Центра: Органы, осуществляющие экспертизу, обязательно должны представить эту программу? Или это факультативно?

Представитель Всероссийского общества инвалидов: По крайней мере, в контрольном регламенте написано, что программа должна обязательно выдаваться вместе со справкой об инвалидности. Я считаю, что функция экспертизы — информировать инвалида о том, что есть такая программа, и разъяснять, для чего она должна быть заполнена. Мне кажется, что такой формальный подход экспертизы связан еще с тем, что сегодня реабилитационный процесс никак не организован государством. Нет практически таких служб, куда четко могли бы отправлять каждого инвалида, и он там получил бы какой-то результат от своей реабилитации. Это, мне кажется, самая слабая сторона, которая не отражена никак в регламенте. Она не отражена не только в регламенте контроля, но и в регламенте самой службы. В контрольном регламенте написано, что должны обязательно смотреть за порядком производства медицинской экспертизы. А что такое порядок производства? Смотрим регламент самой медицинской экспертизы: там порядок написан, что нужно смотреть на условия, в которых работает служба, которая принимает инвалида. На сегодня эти условия 100% не выполняются и в контрольном регламенте они не проверяются. Больший упор делается на какие-то формальные вещи. В моем понимании и тот, и другой регламент написаны не с точки зрения интересов клиента, а с точки зрения интересов ведомств, которые должны исполнять эту государственную услугу.

3. В качестве серьезного недостатка в сфере осуществления медицинской экспертизы эксперты назвали отсутствие информирования.

— Вера Ивановна, в вашей организации есть люди, которые когда-нибудь сталкивались с тем, чтобы кто-нибудь когда-нибудь им сказал про административный регламент?

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Я думаю, что об этом никто, никогда и нигде не говорит.

— Это не в интересах контор говорить. Это же если будет вывешен регламент, об этом будут все знать.

— То есть он не вывешен?

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Нет.

— Я не видела нигде, например.

…

Представитель совета муниципальных образований: Я намерено обзванивала людей, потому что у меня достаточно много опекаемых мною родственников. Совершенно немыслимые стандарты телефонного общения с людьми, нуждающимися в этих услугах. Я даже скажу, что, когда умерла моя мама — ей была назначена медицинская экспертиза для вывода на первую группу, — но они опоздали, — мне позвонили и сказали, что надо явиться. Я им сказала, что группа нам уже не нужна. А в ответ мне сказали: «Ну, хорошо». Это один пример. Но примерно все там так и идет.

— А еще какие проблемы с телефонным общением там есть?

Методолог ЗУУНЦ: Я могу сказать, еще одна проблема — отсутствие представления по телефону в нашем Пермском крае. В Краснодаре, куда я все-таки дозвонилась, там представляются. Но там другая странность. Там по цепочке тебя передают. Вообще, это безобразие. Что представляться? Называют департамент такой-то, фамилию такую-то, такой-то. Все объясняешь, он говорит: «Минуточку». И переключает тебя. И тот то же самое, и то же самое, и то же самое. Вот это совершенно нейтрально исполняемая функция. Потому что он по внутренней связи должен связываться, но с тобой работать один, тот, на которого ты вышел, или это смысла не имеет.

Модератор Левада-Центра: Светлана, простите, общее время, которое там предусмотрено, отсчитывается от момента первого звонка?

Методолог ЗУУНЦ: Оно вообще никак не отсчитывается. Мои попытки проверить этот телефон имели частотность разной степени: вообще бросают трубку, когда к тебе нет интереса, ты не туда, не могут тебе ответить и т.д., или вообще 15 минут, вместо пяти положенных по регламенту. Мне кажется, что там пока временных параметров на взаимодействие нет. Но, если говорить об услугах, предоставляемых людям с трудностями, в том числе и пожилым, и молодым инвалидам, и т.д., то мне кажется, что регламентация жесткая по времени в данной ситуации будет только мешать. Главное, чтобы услуга была исполнена.

По мнению экспертов информирование должно осуществляться не только на личном приеме и по телефону, но и с использованием сети Интернет.

Методолог ЗУУНЦ: Недостаток, на мой взгляд, особенно для клиентских групп, которые имеют трудности в передвижении и общении. Нужна смена приоритетов по способам взаимодействия. Потому что почта и телефон — это уже архаизм сегодня. Интернет-информирование построено для ведомства, а не для клиентских групп. Электронная почта практически не работает, и сайт нигде не указан. Информирование плохое. В данной ситуации ошибка методологическая.

…

Методолог ЗУУНЦ: Я думаю даже о том, что дается список ведомств, который выполняет эту услугу, но при этом дается только адрес, но не даются сайты, хотя сегодня почти у всех сайты эти есть. Возникает еще вопрос о том, что надо их где-то дополнительно искать.

Модератор Левада-Центра: Сайты есть у ведомств, скорее всего. А вот, как вам кажется, какая доля инвалидов, которые имеют большие затруднения в передвижении, обеспечена услугами Интернета?

Методолог ЗУУНЦ: Небольшая. Но дело как раз в самых молодых, которым как раз больше всего нужно как-то продвигаться в жизни. Они часто прилагают все усилия для того, чтобы иметь компьютер.

Представитель совета муниципальных образований: Мы провели исследования интернет-пространства Пермского края, поэтому я могу сказать следующее: все библиотеки Пермского края, особенно районные, оснащены Интернетом. Все школы оснащены Интернетом. Сайтов министерства здравоохранения, тем более тех, кто занимаются экспертизами, на сегодняшний день просто не существует. В Пермском крае их нет.

…

Представитель совета муниципальных образований: Я не знаю, доступен ли школьный Интернет, но библиотечный доступен всем. Я знаю, как обстоят дела в образовании. Сегодня ставится задача обеспечить доступ в Интернет, и она практически выгодна самой школе. Это пространство открывается для взрослого в определенное время, как дополнительная услуга или как платная. Библиотеки и школы сегодня по рейтингу выстраиваются: есть у них услуги или нет. Они за это получают стимулирующую услугу надбавку. Второе: на территории Пермского края не внедрено ни одной серьезной программы по здравоохранению на уровне современных электронных средств. Поэтому на сегодняшний день, лица, которые должны проходить экспертизу, не могут вообще воспользоваться никакой электронной услугой, в том числе используя варианты, которые сейчас имеются. Мы специально проговаривали эту систему с российской фирмой, которая сейчас составляет специализированные программы для муниципальной медицины. На территории Пермского края эти программы не реализованы вообще. Если в образовании это дело есть и поставки идут, то в здравоохранении — нет. Поэтому я считаю и поддерживаю, что во всех регламентах должны быть прописаны современные вещи, связанные с развитием электронного доступа. Учитывая мотивационные вопросы, зная целевые задачи работы органов местного самоуправления, на сегодняшний день никто не заинтересован в органах власти в том, чтобы эти вещи не забывались. Целевые показатели, которые приняты на сегодняшний день функциональными целевыми блоками в правительстве Пермского края, не носят этой направленности, кроме одного целевого показателя: в области образования — наличие электронного портфолио преподавателей. Но это несколько иная вещь.

4. Эксперты особо подчеркнули необходимость ведения учета при проведении медицинской экспертизы и важность контроля за таким учетом.

— Медицинская экспертиза осуществляет и такую функцию, как статистика. Она собирает данные о количестве инвалидов, вновь получивших группу и т.д. Мне кажется, что сегодня очень недостает информации статистической и аналитической для формирования программ по реабилитации инвалидов. Если они заполняют индивидуальные программы реабилитации инвалидов, они могли бы делать статистику по потребностям инвалидов в реабилитационных мероприятиях. На основании уже аналитической обработки этой статистики могли бы формироваться программы по реабилитации инвалидов. На сегодня все это делается вслепую, никак, без учета каких-то аналитических данных.

5. В отношении контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи эксперты отметили, что установить адекватные стандарты качества медицинской помощи достаточно трудно.

— Я встречалась с главным врачом Худентерской больницы и спросила его, насколько вообще можно оценить качество предоставляемых услуг. Ситуация следующая, чтоб вы понимали. Когда идет контроль за выполнением качества услуг, осуществляется проверка сроков исполнения того или иного действия. За 3 минуты это сделал? Сделал. Лекарство такое-то выписал. Идут чисто формальные показатели, по которым оценивается качество, не говоря о том, что нельзя сосчитать стоимость этой услуги. На настоящий момент наши бедные врачи для того, чтобы отчитаться по данному регламенту пишут немереное количество бумаги. На эту отчетность, по мнению врачей, уходит до 30—40% рабочего времени. Им некогда ходить по больным, они сидят, пишут бумаги. Количество показателей, которое вводится, просто неимоверно. При этом необходимо учитывать то, что врачи у нас не имеют ни компьютера, ни каких-то бумаг. Это мы о том, что люди здесь не при чем. Если врач в какой-то момент не заполнил какую-то бумажку и, не приведи господь, возникла какая-то ситуация, он будет виноват не в том, что он плохой специалист или хороший, а в том, что он бумажку не заполнил. Регламентация деятельности медицинского персонала доведена в нашем государстве до абсурда.

6. Эксперты отметили необходимость ведения контроля за дифференцированным обслуживанием различных групп пациентов.

Методолог ЗУУНЦ: Есть общая тенденция — диспансеризация и обслуживание людей, имеющих заболевания постоянные или инвалидность, и т.д. Есть положение, по которому врачи обязаны с этими группами населения встречаться. Я в своей поликлинике, к которой прикреплен мой папа, инвалид 1 группы, сказал: «Скажите мне, пожалуйста, сколько раз за полгода врач-терапевт посетил моего папу?» В регламенте написано, что обслуживание инвалидов в нашем городе Перми включает регулярный профилактический осмотр состояния инвалидов ВОВ I группы. Если мы говорим о контроле, тогда нужно контролировать, прописать в регламенте наказание за то, что такой вид контроля не осуществляется по почечным, по диабетикам и т.д. Они обязаны идти к клиенту, зная, что он в затруднительном положении, возможно, родственники не могут оказать помощь, но этого нет, только по запросу.

Модератор Левада-Центра: Предложение поступило такое, что должны быть заложены нормы контроля за дифференцированным обслуживанием различных групп пациентов.

Методолог ЗУУНЦ: Нормы контроля, которые связаны с теми перспективными направлениями в развитии медицины, как осмотры, и т.д. Обязательно обслуживание каких-то групп населения, которое не делается. Это не проверяется, это декларируется только.

Модератор Левада-Центра: Хорошо, но это означает, что сначала надо внести это в регламент самого обслуживания.

Методолог ЗУУНЦ: В регламенте обслуживания, по крайней мере, по Пермскому краю это есть, я точно знаю.

Модератор Левада-Центра: Если я правильно понимаю, регламент контроля не вполне вбирает в себя то, что описано в регламенте обслуживания?

— Да. Детализация должна быть.

7. Эксперты предложили установить четкие сроки, в течение которых с момента поступления информации, служащей основанием для назначения внеплановой проверки, должны проводиться данные мероприятия по контролю.

— В регламенте разграничиваются плановые и внеплановые проверки. Если посмотреть, то говорится о том, что плановые проверки проводятся в каких-то случаях раз в 2 года, по индивидуальным предпринимателям раз в 3 года. Это еще можно понять. Тут еще можно понять, это действует закон «О защите прав индивидуальных предпринимателей». Однако в регламенте не указаны сроки реагирования при проведении внеплановых проверок. Пример: пункт 2 «при возникновении угрозы жизни здоровью граждан продолжительность проверки не должна превышать 1 месяц». При этом не указан, в какой срок должен орган отреагировать. Я считаю, что регламент должен содержать указание, что при поступлении обращений граждан, содержащих информацию о том, что возникла угроза, и есть необходимость выйти и проверить то или иное учреждение, должны быть определены сроки реагирования на эти обращения либо сроки выезда.

Модератор Левада-Центра: Ваши предложения по срокам.

— Вот здесь сложно. Если по обращениям граждан, я думаю, что 5—7 рабочих дней — достаточно нормальный срок реагирования. Но, если речь идет о пункте 2, т.е. при возникновении угрозы жизни и здоровью граждан, возможно 1—2—3 рабочих дня, т.е. в зависимости от ситуации.

8. В отношении административного регламента по контролю за деятельностью по оказанию государственной социальной помощи эксперты предложили расширить предмет контроля и перечень подконтрольных субъектов.

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: Первое, в регламенте в пункте 1.2 указан перечень, основанный на Федеральном законе «Об оказании социальной помощи». Я считаю, третьего пункта не хватает, иначе он выпадает из предмета контроля Росздравнадзора. Это информированность о наборе социальных услуг. У нас проблема в том, что в аппарат уполномоченного ежегодно поступают массы обращений граждан, которые не успели написать заявление об отказе. Речь даже не в том, что у них нет возможности дважды или трижды в год писать это заявление, а в том, что либо Министерство социального развития, либо Пенсионный фонд, территориальное управление отделения пенсионного фонда с прохождением этой реформы как-то успокаиваются. Постоянное информирование населения проводится в последнее время плохо. То, что обращения продолжают поступать в наш адрес, как раз говорит о том, что, несмотря на предпринимаемые меры по информированию, такие случаи еще есть. Это должно быть в предмете контроля Росздравнадзора.

…

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: Да, пункт 3 будет как абзац третий. Должен быть контроль за предоставлением информации теми или иными учреждениями, которые обязаны в силу законодательства это делать. На сегодняшний день ведомство само себя опять-таки же контролирует. В Пенсионный фонд пишем, они отвечают, что у нас на доске написано. Но только граждане сами выходят, фотографируют или пишут жалобы о том, что этой информации нет.

— Но это означает, что в самом регламенте должны быть описаны параметры, что означает полное своевременное актуальное информирование?

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: Конечно, какие сроки, и объем информации.

…

— Дальше в пункте 1.3 дополнить пять субъектов, которые подлежат контролю, а учреждениями постоянного проживания отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной защите либо в социальном обслуживании. Эти категории имеют право на получение набора социальных услуг. Проверка в прошлом году в психоневрологических интернатах свидетельствует о том, что есть злоупотребления со стороны администрации, которые являются одновременно опекунами.

— Мы все равно ходим проверяем.

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: Я понимаю, но дело в том, что если организации будут дотошными, они могут сказать, на каком основании?

— Мы столкнулись с тем, что мы фактически эту функцию выполняем, но она не описана

…

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: Если взять пункт 1.5 регламента, то там указаны субъекты контроля и требования, которые предъявляются. В данном пункте в качестве критериев проверки субъектов указано: «по проведению первичного медицинского осмотра пациента, по проведению обязательного диспансерного наблюдения, по организации медицинской помощи на

дому». Это то, о чем мы говорили «по направлению на консультацию к узким специалистам или на госпитализацию», т.е. предыдущие предложения, которые мы не могли внести в тот регламент, могут быть учтены здесь. Потом в регламенте указано, что одним из предметов контроля Росздравнадзора является лекарственное обеспечение, и в том числе по организации отстроченного в течение 10-дневного обслуживания и отпуска лекарственных препаратов по рецептам. Это то, что у нас сложилось ввиду острого дефицита лекарственных препаратов. Для меня из регламента было непонятно, что именно Росздравнадзор проверяет? В регламенте это не прописано.

— А что нужно указать?

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: На какой показатель они выходят при проверке по данному пункту.

9. Эксперты предложили расширить механизм информирования о результатах контроля за оказанием государственной социальной помощи.

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: В тексте регламента есть попытка обязать орган информировать, в том числе население, т.е. информировать любого субъекта, любого потребителя. Однако в пункте 2.3 указаны единственные источники информирования — официальный сайт Росздравнадзора. У населения на сегодняшний день, несмотря на все проводимые действия в части правового просвещения и развития интернет-ресурсов, доступа на сегодняшний день стопроцентного нет, даже через те же библиотеки.

— А где еще тогда нужно публиковать?

— В СМИ, наверное.

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: В средствах массовой информации. Если выбирать какой-либо официальный источник, то либо вестники какие-то. Необходимо, чтобы у человека был альтернативный источник.

…

— Необходимо указать, что по запросу должна предоставляться информация. Это позволит контролировать тех, кто оказывает эти услуги, например аптеку. Я хочу выяснить, не было ли претензий к этой аптеке. Если у меня нет Интернета, у меня другой возможности нет, то, даже если один раз показали в «Перми вечерней», я все равно этого не узнаю. Тогда нужно предусмотреть информирование по запросу. Я могу позвонить в Росздравнадзор и спросить, а там есть специальный телефон, по которому мне скажут, были претензии к этой аптеке, сняты они или нет.

10. В отношении административного регламента, регулирующего информирование о положении на рынке труда, эксперты отметили, что он фактически не исполняется.

Юрист, представитель правозащитной организации: 415-й регламент оказался наиболее невостребованным. Из девяти регионов информацию удалось получить только в четырех. Основная мотивировка отказов сводилась к страху чиновников предоставлять вообще какую-то либо информацию. Они делали огромные глаза, когда наш респондент, наш исследователь приходил к ним, представлялся аспирантом или студентом, пишущим научную работу, для которой ему потребовалась информация по рынку труда, и отказывали под тем предлогом, что они не знают, имеют ли они право предоставлять эту информацию.

— Что в регламенте 100% написано.

Юрист, представитель правозащитной организации: Об этом регламенте мало кто слышал.

— Подождите, они о регламенте не слышали или они скрывают, что он их обязывает это предоставлять?

Юрист, представитель правозащитной организации: Например, в Ижевске при разговоре по телефону сотрудники службы выясняли для каких целей нужна информация, т.е. может быть знают, может не знают. В Йошкар-Оле по телефону сказали, что только директор имеет право принимать решение о том, предоставлять эту информацию или не предоставлять, т.е. в данном случае уже идет явная дезинформация от получателя государственных услуг. В Новосибирске то же самое, т.е. утверждение, что только директор городского центра занятости решает вопрос о том, предоставляется эта информация или не предоставляется. Тем самым идет явное дезинформирование получателя услуг при том,

что пункт 6 данного регламента четко прописывает, что информация о положении на рынке труда является общедоступной, предоставляется, распространяется свободно, и эти работники согласно пункту 15 должны осуществлять информирование населения о предоставлении данной услуги. То есть можно сделать вывод, что это информирование не осуществляется ни в средствах массовой информации, ни на интернет-ресурсах, ни через издания информационных материалов. То есть ни чиновники не знают о том, что они обязаны предоставлять эту услугу, ни…

— Ни возможные пользователи.

11. Применительно к регламенту по исполнению государственной функции по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда было выявлено ненадлежащее информирование заявителей.

Юрист, представитель правозащитной организации: В отношении 400-го регламента было выявлено ненадлежащее информирование об услугах. Наши респонденты, которые совершали эти анонимные закупки, совершали телефонные звонки, прежде чем идти в центры занятости, пытались получить некую информацию по телефону. Во-первых, есть проблема, чтобы получить собственно сам телефон центра занятости. В этом смысле Таганрог — рекордсмен: человек сделал девять звонков по телефону, прежде чем получил телефон центра занятости. Сначала он позвонил в службу 09, ему дали неправильный номер, потом какими-то путями еще вызванивал, т.е. нет даже элементарной возможности получить телефонный номер. Далее, согласно опять же таки регламенту, пункту 22.3, при ответе на телефонный звонок чиновник должен представить информацию о наименовании органа учреждения, в который позвонили, фамилию, имя, отчество, должность и т.д. Из девяти регионов во время телефонных звонков сотрудники центра занятости представились по форме лишь в Биробиджане и Петрозаводске. В пяти случаях назывались наименования учреждения

— И наименование?

— И то, видимо, от неожиданности, я думаю.

Юрист, представитель правозащитной организации: О том, как говорить по телефону, каждый чиновник решает на свой страх и риск. Далее, мы предложили респондентам задать в общей сложности семь вопросов по телефону: какие документы нужны, кто имеет право на получение услуг, какой график работы, какой срок получения услуги и т.д. На все семь вопросов ответили только в Тамбове и Чебоксарах, в Таганроге и Йошкар-Оле человек не ответил ни на один вопрос вообще, т.е. кто там снял трубку, неизвестно. Еще один вопрос — эффективность телефонного консультирования. В итоге мы попросили еще ответить на вопрос: совпала ли информация, которую Вам дали при консультации по телефону, с тем что Вам реально пришлось делать для получения услуг. Вот опять-таки из девяти регионов она совпала только в пяти случаях. Мало того, что не отвечали на вопросы, они еще и неправильно информировали. Опять же субъективный такой показатель: попросили респондентов оценить вежливость, доброжелательность беседы по 5-балльной шкале, где 1 — это хамская манера общения, 5 — вежливо. Средняя оценка получается где-то 3,6. Зато отведенные по регламенту 10 минут для телефонного звонка ни один сотрудник центра занятости не превысил, все укладывались.

12. Обобщая практику исполнения государственных функций (услуг) в сфере трудоустройства, эксперты отметили, что реально исполняется только функция по выплате социального пособия безработным.

— По опыту общения с гражданами, которые обращаются в такую службу, у меня сложилось впечатление, что информирование закончилось где-то в 2005 г. и больше не начиналось. Люди туда не обращаются по этому вопросу. Служба такой услуги не предоставляет и не готова ее предоставлять.

Модератор Левада-Центра: Почему, Сергей, тогда было, а теперь нет?

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Но у меня сложилось впечатление, что тогда выделялись какие-то средства на переобучение, т.е. у них какая-то информация была, и они кого-то куда-то направляли, а сейчас ничего этого нет, поэтому они ничего и не дают, и туда перестали обращаться. Туда идут люди за пособием, соответственно эта служба и контролирует только вопрос перечисления пособий.

— То есть функцию аналитики на рынке труда они утратили полностью?

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Утратили полностью.

13. Эксперты высказали мнение о необходимости внедрения дифференцированного подхода к различным категориям заявителей при исполнении государственных функций (услуг) в сфере трудоустройства.

Представитель Всероссийского общества инвалидов: У всех регламентов в сфере труда есть общий недостаток. Нужно прописать правила, учитывающие различия отдельных категорий, потому что с разными категориями предполагается разная работа. Есть инвалиды, есть люди, которые раньше никогда не работали нигде, есть люди, которые имеют опыт переподготовки. Здесь же получается, что регламенты этого не учитывают.

— Они должны учитывать предпочтения отдельных клиентских групп. В принципе вы бы могли это показать на примере каких-нибудь групп?

Сотрудник аппарата Уполномоченного по правам человека: Да, конечно, например, лица, освободившиеся из мест лишения свободы. На самом деле есть довольно обширные категории.

— На практике некоторые центры занятости идут по этому пути. Они негласно делают специализацию сотрудников, которые нарабатывают определенные какие-то механизмы работы с той или иной категорией — Это есть. Предположим, по работе по индивидуальным программам реабилитации есть выделенные сотрудники, которые занимаются работой с клиентской группой — инвалидами. Не всегда это эффективно, потому что возможности службы ограничены по поиску работы, по предоставлению работы, проблема в рекомендациях. Тем не менее эту целевую группу как-то оттягивает на себя сотрудник. Есть сотрудники, которые начинают специализироваться на выпускниках вузов, т.е. тех, которые только что были несовершеннолетними. Один сотрудник ведет их от профориентации к поиску работы, но это нигде не закреплено. Это так складывается.

14. Эксперты отметили, что предусмотренный законодательством механизм квотирования рабочих мест для определенных категорий заявителей не работает.

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Я хотела сказать о том, что есть еще в законодательстве понятие «квотирование рабочих мест для инвалидов и незащищенных групп населения», но на самом деле это квотирование не работает. Те, кто не выполняют квотирование, не несут никакой ответственности за это. Контроля за этим нормативом нигде нет.

— Это означает, что в регламенте должна быть функция центра занятости — обобщать эту информацию и сообщать компетентным органам, что нарушен принцип квотирования, вы это имеете в виду?

Представитель Всероссийского общества инвалидов: Я думаю, да.

15. Применительно ко всем обсуждаемым регламентам эксперты отметили, что язык, на котором написаны данные акты, не позволяет их понять большинству граждан-заявителей.

Методолог ЗУУНЦ: Я соглашусь стопроцентно, языковое воплощение регламентов вообще никуда не годится …

Модератор Левада-Центра: И данного, в частности?

Методолог ЗУУНЦ: Всех, понимаете.

Модератор Левада-Центра: Всех, и данного, в частности.

Методолог ЗУУНЦ: Они все в этом смысле страдают одним недостатком: они написаны канцелярским языком. Есть некоторые части, которые должны быть юридически грамотно прописаны, там свой язык. Но поэтапное развертывание действий не требует такого языка.

Юрист, представитель правозащитной организации: Я далек от мысли, что законы пишутся для людей. Законы пишутся для министров, которые в последующем будут излагать эти законы для людей, перерабатывать. Для этого, наверное, они и существуют. В данном случае, если мы говорим, что регламент — закон, то это оправдано, закон должен четко прописывать юридическим языком определенные действия. Юридический язык непонятен людям, он и не должен быть понятен людям. Поэтому либо мы разрабатываем другой документ, который будет понятен человеку, а административный регламент должен юридическим языком излагать систему действий. Либо мы просто изменяем концепцию этого документа.

3.12. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере миграционной политики. 25.09.2008 г., Пермь

В процессе дискуссии эксперты обсудили ряд серьезных проблем, существующих в сфере выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, ведения адресно-справочной работы, регистрационного учета граждан по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ, выдачи и замены паспорта, удостоверяющего личность гражданина РФ на территории РФ.

1. В отношении государственной функции по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ эксперты отметили, что отсутствует механизм информирования заявителей о размерах квоты и степени ее исчерпанности.

Представитель Союза таджикистанцев Пермского края: Дело в том, что в 2007 и 2008 г. ввели квоту для получения разрешения на временное проживание иностранных граждан на территории Российской Федерации. До этого — я имею в виду 2005 и 2006 г., когда ввели процедуру получения разрешения на временное проживание без ее получения, не было квоты. Ее размер определяет Правительство РФ. Сейчас много желающих получить разрешение на временное проживание и через эти процедуры провести приобретение гражданства РФ. Поэтому люди стараются, чтобы законным путем получить это разрешение на временное проживание, и в дальнейшем — гражданство Российской Федерации. В разных отделах, в разных подразделениях миграционной службы: в Свердловской и Астраханской областях, в Казани, в Нижнем Новгороде — ситуация одинаковая. Она такая же, как и в других субъектах Российской Федерации. Есть квота для Пермского края, я не знаю, сколько определено Правительством. Эта квота должна с января по декабрь 2008 г. распределяться между иностранными гражданами из стран ближнего зарубежья. Однако информация о том, сколько в месяц выдается разрешений иностранным гражданам, не доходит до иностранных граждан.

Модератор Левада-Центра: Рахматулло, извините, мне приходится перебивать. Я хочу спросить: во-первых, правильно ли я понял, что Вы не знаете вообще размеры квоты и не знаете, какой величины квоты для выходцев из Таджикистана?

Представитель Союза таджикистанцев Пермского края: Это нарушение — квота проживания в целом по субъектам РФ не определяется для иностранных граждан. Для всех. Я не знаю, как для иностранцев, получающих визу, но для безвизовых иностранных граждан это так.

Представитель ИНП «Общественный договор»: В результате человек может обращаться за визой, и при этом квоты уже нет в этот момент. Вот это Вы имеете в виду.

Модератор Левада-Центра: Скажите, пожалуйста, как-то информируют Ваших сограждан о том, что квоты кончились или квоты поступят тогда-то?

Представитель Союза таджикистанцев Пермского края: Я твердо убежден, что такой достоверной информации на сегодняшний день ни один иностранный гражданин не получал — я могу это твердо и уверенно сказать. Просто они в том или ином районе, где временно зарегистрированы, обращаются в эти отделы. Допустим, в Ленинском районе города Перми им скажут, что квоты нет. Там очень много очередей. Мне бы хотелось, чтобы имели все достоверную информацию о том, что на сентябрь месяц в определенном плане вот столько квота, она разделена между теми и теми. Хотя бы на сайте было проинформировано для иностранных граждан. Сейчас для иностранных граждан информации нет.

…

Представитель центра независимых исследований (Пермь): В регламенте нигде не указано о том, что ФМС должна оповещать людей, т.е. информировать о том, что эта квота исчерпана или нет, какая квота на год или на месяц, кем она заполнена. Это — во-первых. А, во-вторых, у меня взгляд споткнулся на том, что иностранному гражданину могут отказать, а основанием отказа может быть исчерпанная квота. Получается, что человеку могут отказать в любом случае. Он приходит, ему говорят: а квота исчерпана. А чем доказать? А нечем совершенно. Вот такая штука есть. Это в регламенте.

2. Эксперты отметили, что в практике наблюдались случаи, когда для получения разрешения на временное пребывание от заявителя требовали документы, не предусмотренные нормативно-правовыми актами.

Представитель Союза таджикистанцев Пермского края: Я помню, что в феврале месяце сказали 2 февраля подойти и сдать документы. Я просто заполнил заявление на выдачу разрешения на временное проживание одному гражданину Таджикистана. Когда мы обратились вместе с этим иностранным гражданином, представили необходимые документы для получения разрешения на временное проживание, нам ответ дали, что у вас нет разрешения на трудовую деятельность на территории Российской Федерации. Мы дадим только тем иностранным гражданам, которые имеют разрешение на трудовую деятельность. Согласно законодательству такого нет.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Согласно регламенту нет такого.

3. Было отмечено дискриминированное положение при получении разрешения на временное пребывание такой категории заявителей, как иностранные граждане и лица без гражданства, освобождающиеся из российских исправительных учреждений.

Представитель правозащитной организации: Люди, которые освобождаются из исправительных учреждений, не имеют возможности, находясь там, собирать документы.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Он про этот регламент и говорит. Они не имеют возможности собирать там документы для получения временного проживания.

Модератор Левада-Центра: Подождите, здесь иностранные граждане и лица без гражданства.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Они сидят в нашей тюрьме.

Модератор Левада-Центра: А, Вы говорите о лицах без гражданства?

Представитель правозащитной организации: Я говорю и о лицах без гражданства, и об иностранных гражданах, которые отбывают наказание в наших исправительных учреждениях. Это так и есть. В наших исправительных учреждениях достаточно много таких граждан. Органы, которые призваны в исправительных учреждениях помогать в сборе этих документов, фактически не имеют этой возможности, потому что на их запросы не отвечают фактически ни консульства, ни другие организации. Я уж не говорю о ситуации, если возникает необходимость сделать запрос в другое государство, там тоже ответа не получишь. В этом смысле они бессильны им помочь. Выходя же, освобождаясь, люди сталкиваются с такого рода проблемой: им выдают справку об освобождении. Эта справка очень часто вызывает множество вопросов в миграционной службе даже, если человек до осуждения проживал на этой территории, имел разрешение на проживание. Более того, было несколько случаев, когда человек был женат на гражданке РФ или имел детей, этот вопрос, тем не менее, возникал, и он не мог его решить.

Модератор Левада-Центра: То есть речь идет о том, что лица, освобождающиеся из мест лишения свободы, оказываются в дискриминированном положении, потому что они не обеспечены необходимым пакетом документов. А пакет документов они не могут получить потому, что те, кто за них должны собрать, они не достаточно авторитетны в глазах инстанций. Должны ли мы вносить в регламент, специально оговаривать, что эта категория…

Все: Конечно, должны.

4. Эксперты указали на трудности в возврате излишне уплаченных сумм государственной пошлины.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Скажите, пожалуйста, а в случае, когда человек собрал все документы и заплатил госпошлину, обратился в Федеральную миграционную службу, а ему сказали, что квота исчерпана, получается, что госпошлину 400 рублей он подарил государству? Возвращаются эти деньги или нет?

Представитель правозащитного центра «Мемориал»: С трудом. Я вам пример приведу. Иностранный гражданин получил разрешение на временное проживание, потом он на законном основании подал заявление на приобретение гражданства России. Один раз обратился, ему сказали, что надо оплатить госпошлину 1000 рублей, чтобы получить гражданство России. Он пошел, добросовестно оплатил 1000 рублей, 2—3 дня прошло, он пришел, а там другая работница. Он показал квитанцию. Она сказала, что это не годится, еще раз оплати. Он пошел дважды оплатил. То есть 2000 заплатил. А потом посмотрели все реквизиты одинаковые. И вот для того, чтобы получить эту 1000 рублей, мы пошли куда-то в Сбербанк, и в биллинговый центр, там написали заявление, оттуда нас отправили в миграци-

онную службу, мы в бухгалтерию зашли, написали заявление, чтобы вернуть обратно 1000 рублей. Второй год миграционная служба не может отдать эту 1000 рублей иностранному гражданину. Это очень сложно, если человек денежки отдал, взять с государства очень сложно.

5. В процессе обсуждения было высказано предложение о введении в регламент упрощенного порядка выдачи разрешения на временное проживание для лиц, которые прибыли в Российскую Федерацию до вступления в силу закона о правовом положении иностранных граждан.

Представитель правозащитного центра «Мемориал»: Я хотел бы еще остановиться на категории людей, которые фактически прибыли сюда, в Российскую Федерацию, до вступления в силу закона о правовом положении иностранных граждан, т.е. до 1 ноября 2002 г. Эти люди у нас здесь проживают, но у них нет правового положения. Фактически речь идет о лицах, которых признают как лиц без гражданства. Это та категория лиц, которые выехали до вступления закона из Азербайджана. Они не приобретали там гражданства, т.е. они волю свою не изъявили, и в то же время они не успели до вступления в силу закона подать заявление о вступлении в гражданство России. Вот в отношении этих людей в этом регламенте ничего нет. Они здесь никак не отражены. Я хочу сказать, что в 2006 г. 6 июня миграционная служба выпустила методическое письмо, в котором указала, что в отношении данной категории лиц могут применяться упрощенные процедуры для получения разрешения, и в частности без миграционной карты и без справки об отсутствии судимости. Для этого требовалось решение суда об установлении факта постоянного проживания в Российской Федерации до вступления закона о правовом положении иностранных граждан. Вот я думаю, что как раз здесь речь идет об освободившихся. Люди вместо того, чтобы получить после освобождения направление до ближайшего консульства, посольства, т.е. документы на выезд, как раз вот могут обращаться.

Модератор Левада-Центра: Вы имеете в виду, что они могут это делать через суд.

Представитель правозащитного центра «Мемориал»: Мы это и делаем.

Модератор Левада-Центра: Ну, да. Вопрос в том, что это должно быть прописано в регламенте?

Представитель правозащитного центра «Мемориал»: Я считаю, как раз это тот случай, когда вот эта категория должна быть в обязательном порядке прописана, потому что это очень мешает этим людям. Вот здесь должен быть прописан порядок обращения, потому что все отдано на откуп тем девочкам, которые руководят отделениями ФМС, которые хотят — принимают, хотят — не принимают. В регламенте должно быть указание на лиц, которые имеют вступившее в силу решение суда о постоянном проживании.

6. Применительно к административному регламенту о ведении адресно-справочной работы эксперты указали на нарушение ФМС требований данного акта о защите прав граждан в отношении их персональных данных.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Вот наш опыт, а мы сделали три варианта, говорит о том, что мы получаем эту информацию иногда в тот же день, иногда с разрывом в 3 дня, но лицо, о котором я запрашивала эту информацию, об этом не уведомляется. С нашей точки зрения, это просто прямое нарушение права человека на охрану персональных данных. Я запросила сведения о знакомом, поскольку я могла проверить, получит он информацию или нет. Никакой открытки он не получал, но через 7 дней мы получили информацию о том, где он проживает, и т.д., и т.п. В данном случае, я полагаю, что одна из проблем заключается в том, что сама система Федеральной миграционной службы совершенно не представляет, что она является инструментом, обеспечивающим защиту прав граждан в отношении персональных данных. Она считает, что она делает очень хорошо, предоставляя такую информацию. Вот это проблема. А все остальное изложено хорошо.

7. Также эксперты отметили, что нормативно установленный механизм обжалования не функционирует надлежащим образом.

Представитель ИНП «Общественный договор»: В части обжалования непонятно, каким образом лицо может потом попасть в эту адресно-справочную службу, потому что ему нужно подавать жалобу. Он просто так спросить ни у кого не может, там кордоны, проходные и т.д., и т.д.

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Там несколько систем подачи жалобы, т.е. можно обратиться к организации, можно обратиться ко всей адресно-справочной службе, можно обратиться в ФМС.

Модератор Левада-Центра: Татьяна, простите, что перебиваю. Это оговорено в регламенте?

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Это в регламенте. Я сейчас говорю о том, что касается регламента. Мы попробовали как раз обратиться в управление ФМС по Пермскому краю. Я сама туда не ходила, ходил у нас сотрудник, когда она туда пришла, во-первых, она не сразу смогла найти, потому что это 4-й этаж, коридорами она бродила. В итоге у этой сотрудницы нашей еще не хотели эту жалобу принимать. Ее не регистрировали, не хотели брать, долго расспрашивали, зачем мы ее принесли, почему мы вообще с этой жалобой сюда обратились.

8. Касательно исполнения государственной функции по регистрационному учету граждан по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ эксперты отметили множество случаев, когда сотрудники ФМС требовали предоставления документов, не указанных в нормативно-правовых актах.

— Я вот лично сталкивался, поскольку сам зарегистрирован по постоянному месту жительства в городе Соликамск Пермского края. В Перми я живу и работаю много лет уже. Здесь у меня временная регистрация на сегодняшний день действует. Я ее в прошлом году оформлял. Я начал ее оформлять еще с 2005 г., но потом у меня возникли там сложности некоторые… В общем, процедура оказалась очень сложная, громоздкая, требующая собирания большого количества документов, в том числе и тех, которые требуются на практике, хотя не предусмотрены регламентом. Например, военный билет с отметкой о постановке на учет в военкомате по месту пребывания.

Представитель правозащитного центра «Мемориал»: Регламент не требует этого.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Нет.

…

Представитель Чеченской Республики: Если ставишь на учет ребенка, который не твой, но ты его ставишь на учет в своей квартире, то они требуют справки от родителей о том, что ребенок не стоит у них на учете. Такой справки тоже как бы нет в регламенте.

…

Представитель гражданской палаты: С этим я сталкивалась лично, поскольку временно проживала в другом городе, а постоянно зарегистрирована в городе Перми. Кроме того, я временно была зарегистрирована в коммунальной квартире. Я хотела бы отметить, что не урегулирован вопрос с такой категорией граждан. Она может быть и немногочисленна, но она есть. Существуют правила, гласящие, что если квартира муниципальная или государственная, то жильцы являются нанимателями. Предусмотрена процедура согласования со всеми проживающими в этом жилом помещении. Ситуация, в общем-то, похожая с коммунальной квартирой, однако процедуры согласования с собственниками другой комнаты в коммунальной квартире не предусмотрено. Но на практике, я могу сказать, это обязательное требование. То есть нужно или личное присутствие собственников другой комнаты или их нотариальное согласие.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Нотариальное?

Представитель гражданской палаты: Нотариальное согласие. Для регистрации по месту жительства. По месту жительства или по месту пребывания. У нас в регламенте есть список обязательных документов на предъявление, и вот в этом списке не указано на необходимость согласия…

Модератор Левада-Центра: Простите меня, Евгения, а чего нет в регламенте?

Представитель ИНП «Общественный договор»: Процедуры согласования с соседями по коммунальной квартире.

Модератор Левада-Центра: Если они собственники другого жилья?

— Комнаты.

Представитель гражданской палаты: Да, другой комнаты.

Модератор Левада-Центра: Что именно не отрегулировано?

Представитель гражданской палаты: Я объясню, как мотивирует такое требование сама миграционная служба, точнее, организация, которая принимает первичные документы. Она мотивирует тем, что в коммунальной квартире есть общее имущество. Вселение в одну из комнат коммунальной квартиры является использованием и даже распоряжением этим общим имуществом, на которое требуется согласие долевых участников собственности. Я думаю, что это обоснованное требование. Общее поло-

жение гражданского кодекса это предусматривает. Но процедуры, регламентирующие каким образом это должно проходить, отсутствуют.

Модератор Левада-Центра: Ваши предложения, как именно это должно происходить?

Представитель гражданской палаты: необходимо согласие в письменной форме. Здесь, правда, не написано, нотариальная форма или простая письменная форма. Хотелось бы уточнить.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Да письменная! Что ж нотариальная?

Представитель гражданской палаты: Нет, письменная у нас есть простая и есть нотариальная. Здесь указана просто письменная. Тоже можно было бы уточнить для совместно проживающих.

9. В процессе обсуждения было отмечено, что отсутствует надлежащее информирование населения о местах приема документов для постановки на регистрационный учет.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Мой опыт говорит о том, что существуют проблемы с тем, где именно оказывается услуга. Она ведь не оказывается в Федеральной миграционной службе. Она оказывается паспортисткой, т.е. в ЖЭО.

Представитель Чеченской Республики: Это отдельная большая проблема, связанная с тем, что сама регистрационная служба эту функцию не осуществляет. Когда ты пытаешься выяснить, куда же тебе пойти зарегистрироваться, ФМС информацию не предоставляет. Там говорят, обращайтесь в свою управляющую компанию по месту жительства. Выясняйте, как хотите. Мы такую функцию не осуществляем, вернее мы документы не принимаем. Для того чтобы выяснить, куда пойти, тебе нужно пойти к соседям, узнать про свою управляющую компанию, про ТСЖ или про кооператив, и только через них уже пытаться узнать, каким образом они направляют документы в регистрационную службу. Сама регистрационная служба по порядку предоставления этих документов никаких пояснений не дает.

Представитель центра независимых исследований (Пермь): Еще хотелось бы подчеркнуть, что списки этих организаций, которые осуществляют первичный прием документов, не указаны в ТСЖ. Хотя по факту, я думаю, все знают, что ТСЖ этим занимается.

10. Эксперты также отметили несоблюдение сроков, установленных нормативными актами.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Дальше сроки. Я не понимаю, что означает 3-дневный срок. С какого момента начинается услуга? С того момента, когда я паспортистке отдала? Но паспортистка ведь не каждый день ходит в Федеральную миграционную службу. В результате получается, что там говорят 3 дня, но, скорее всего, течение срока 3 дня начинается, когда она принесла документы в Федеральную миграционную службу, и вот с этого момента начинается срок. Но кто отвечает за то, что мои документы могут быть утеряны. Это тоже серьезная проблема. Она здесь не решена в регламенте. Плюс есть большая категория людей, которые раз за разом сталкиваются с этим. Это студенты. Студенты, которые регистрируются в общежитиях. Они бывают по 15—20 дней ходят без паспорта, потому что пока все документы соберут в общежитии, пока отправит паспортистка в эту Федеральную миграционную службу и обратно, они ходят без документов.

— Тут еще знаете, какая проблема? Есть установленные законом сроки выполнения каких-то юридически значимых действий. Допустим, установлено, в течение 10 дней человек должен встать на учет или зарегистрироваться. Он приходит в организацию, а там часы работы ограничены: 1 или 2 дня, т.е. у него фактически уже установленное законом право на регистрацию сокращается до 1—2 дней.

11. Эксперты указали на нечеткое описание процедуры принятия документов на регистрацию по месту пребывания и месту жительства.

— Четко прописывали бы процедуру приема и регистрации.

— Я сталкивался с этой проблемой, связанной с тем, что как раз существует практика отказов в принятии документов на регистрацию. При этом фактически невозможно никаким образом получить от них отказ.

Модератор Левада-Центра: В письменной форме.

— Да. Проблема заключается в очень простой вещи. Ранее действовали другие постановления Правительства, которые регламентировали, и приказ МВД, который регламентировал. Сейчас действует

регламент. Он требует, чтобы предоставление документов осуществлялось по форме. Поскольку по форме ты документы не можешь предоставить, они у тебя форму не принимают, они как бы обычно отказывают. Мы у вас ее не примем. Вы ее не заполнили. Вы-то не сделали. Предоставить заявление в свободной форме нельзя, поскольку регламентом это не предусмотрено. Человек, фактически, обратиться в эту службу не может. Предусмотрено только одно предоставление по форме. Форму он заполнить не может по разным причинам. Они ему, например, эту форму не выдают. Или он в ней не может написать. Напишите мне причину отказа, например. Он упирается в проблему, заключающуюся в том, что он даже не может получить письменный отказ на то, по какой причине ему отказывают в регистрации.

Представитель ИНП «Общественный договор»: В регламент нужно включить заявление в свободной форме еще?

— Да.

Модератор Левада-Центра: Или, если я правильно понял, другой вариант. В регламент надо включить обязанность предоставлять в письменной форме отказ с указанием мотивов отказа, да?

Представитель ИНП «Общественный договор»: Ну, это в любом регламенте.

12. В отношении административного регламента о выдаче и замене паспорта, удостоверяющего личность гражданина РФ на территории РФ, эксперты указали на проблемы взаимодействия территориальных органов ФМС в разных регионах.

Представитель гражданской палаты: На мой взгляд, существует проблема взаимодействия отделений ФМС в разных регионах. Поясню. Я временно проживала в другом регионе. В другом же регионе я вышла замуж, сменила фамилию и пыталась в связи с этим поменять паспорт. В установленный срок, установленный регламентом для обмена паспорта по основанию «изменение фамилии» — это 2 месяца. Фактически эта процедура в моем случае затянулась на 4 месяца. По крайней мере, со слов специалиста, с которым я работала по месту фактического проживания, проблема заключалась в чем? Существует определенный порядок. То отделение ФМС, в которое я обращаюсь по месту проживания фактического, направляет запрос по месту моей регистрации по месту жительства. Тут все написано: запрос о предоставлении, заверенный руководителем подразделения копии заявления о выдаче и замене паспорта, а также запрос о предоставлении справки о месте жительства. Проще говоря, отделение, куда я обратилась сама, запрашивает то отделение, где я зарегистрирована по месту жительства об определенных документах. И пока вот это отделение, где я зарегистрирована по месту жительства, не выдаст эти документы, мне не выдадут второй паспорт. Хочу обратить внимание, что регламент не устанавливает никаких сроков, в течение какого времени отделение, куда я обращаюсь, должно выслать этот запрос, и точно так же не установлены сроки для реагирования второго отделения на этот запрос.

…

Представитель гражданской палаты: Впечатление от общения со специалистом в городе Глазове, Удмуртская Республика, сложилось такое, что все-таки механизм взаимодействия именно несовершенен. Это, может быть, относится сейчас не к этому регламенту, а к каким-то их внутренним регламентам. Однако что я слышала от специалиста: неоднократно отправлялись запросы, Пермь не отвечала ни на один. В итоге мне пришлось срочно приехать сюда, прийти в отделение ФМС Перми, задать вопрос, почему не отвечают на запросы Глазова. Выяснила, что запросы потерялись, т.е. эта вся процедура началась снова, и вот уже только после этого, после личного моего вмешательства начался процесс. Но хочу сказать, что это так ничем и не закончилось, т.е. ответ на запрос из Перми так и не пришел, и паспорт выдали только по специальному разрешению начальника глазовского отделения ФМС.

13. Эксперты отметили, что в ФМС существует негативная практика, при которой отказываются принимать заявления по форме, размещенной на сайте службы в сети Интернет.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Я была тем человеком, который скачал заявление из Интернета и заполнил его в электронном виде. Я принесла, но у меня его не приняли, потому что оно должно быть выдано мне на руки на карточке, и я карточку должна заполнять от руки. Причем тут та форма, которая есть в электронном виде, и какое отношение она имеет к исполнению регламента? Я не знаю.

Представитель гражданской палаты: Вот к этому хочу присоединиться. Потому что я заполнила заявление на бланке в глазовском отделении, пришла сюда, сдала — его не приняли. Я переписывала снова на бланке Перми.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Они выдают это точно так же как с регистрационной формой.

Представитель гражданской палаты: Содержание примерно одно и то же, а вот карточки надо…

— Она выдает эту форму. И только если она выдала, вот при ней надо заполнить, тогда заберет.

14. В процессе общественных слушаний было высказано предложение о включении в нормативно-правовые акты положений о специальном механизме выдачи паспорта, когда он утерян по вине государственных органов.

— Когда уголовное дело возбуждается, человека арестовывают, паспорт у него изымается. Это в любом случае. Потом дело направляется в суд, все с описью документов, и без паспорта сейчас судьи не берут дело на рассмотрение. Или там должна быть справка о том, что с его документами. В итоге человек отбывает наказание, проходит 5—6 лет, и всплывает, что в уголовном деле паспорта нет. Где он? Он на стадии следствия утрачен или в процессе рассмотрения в суде утрачен.

Представитель гражданской палаты: Это проблема.

Модератор Левада-Центра: Можно, разбираясь, установить, что вот до такого момента существовал, а потом перестал существовать.

— Ну, я не знаю, можно ли это…

Модератор Левада-Центра: Просто факт изъятия подтвержден документально, все равно есть о том, что он изъят. Дальше государство по идее уже должно нести всю нагрузку по восстановлению этих документов и по ликвидации негативных последствий для человека.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Это означает, ему автоматически выдают паспорт? Он не должен ничего больше собирать, ему автоматически должны выдавать паспорт?

Модератор Левада-Центра: Да. Выдавать паспорт тогда.

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Что происходит с выдачей паспорта гражданину в ситуации, когда паспорт был изъят и утерян представителями государства? Должна ли быть процедура автоматической выдачи паспорта? Вы говорите, что должна быть автоматическая. Вы хотели еще, чтобы ситуация, когда на этапе этой процедуры внутри административной процедуры сразу запускался еще один регламент о служебном разбирательстве. Он не имеет отношения к гражданину. Но имеет отношение ко всей правоохранительной деятельности. Хорошо.

15. Эксперты отметили проблему, заключающуюся в том, что согласно существующей практике замены паспорта на период совершения необходимых процедур паспорт у гражданина изымается. Было предложено два варианта решения данной проблемы: сдача старого паспорта только в момент выдачи нового либо обязательной выдачи временного удостоверения личности в максимально упрощенном порядке.

Представитель гражданской палаты: Я могу ошибаться, но мне кажется, что при замене паспорта либо по возрасту, либо по другим обстоятельствам, обязательно должен подаваться старый паспорт в обязательном порядке. Потому что предъявление паспорта в некоторых ситуациях является обязательным. Предусмотреть эту ситуацию я не могу. Когда я менял паспорт, меня спрашивали, нужно ли мне временное удостоверение. Спрашивали, понимаете? По-моему, это должно делаться в обязательном порядке.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Прямо в саму процедуру включить выдачу удостоверения в обязательном порядке.

Представитель гражданской палаты: Конечно. В обязательном порядке. Автоматически.

— Необходимо упростить эту процедуру, потому что я тоже сталкивался с такой вещью, когда при обмене паспорта человеку сказали: хотите заявление писать на выдачу удостоверения, но для этого вам

потребуется предоставить еще это, это и это. Мало того, что он паспорт сдал и какие-то еще документы, справки собрал, чтоб ему паспорт поменяли. Тут возникает вторая процедура, по объему и сложности равнозначная замене паспорта, чтобы получить удостоверение временное.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Ну, если он сразу не обратился в этот же день. А потом, отдельно.

— Нет, если он обращается в этот же день, то все равно необходимо представить дополнительные документы. Они говорят, еще принесите эти документы, дополнительно, тратится время, и человек сразу говорит, нет, лучше уж я так похожу 3—4 дня.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Тогда уже еще один вопрос возникает. Каков правовой статус этого документа? Он совершенно неудобоварим. Я по нему не могу совершать нотариальных действий, даже не могу купить авиационный билет. Пусть они будут выдавать такого типа документ, по которому хоть авиационный билет можно купить, раз уж у меня паспорт изымают? А почему изымать-то его нужно?

Модератор Левада-Центра: Это не проблема регламента этого. Объясню, почему. Потому что выдача билетов не регламентируется этим регламентом.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Статус документа.

Модератор Левада-Центра: А вот статус документа — это уже надо в регламентах по выдаче…

…

Модератор Левада-Центра: Мы настаиваем, чтобы регламент требовал, чтобы между выдачей нового и изъятием старого был…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Минимальный срок.

Модератор Левада-Центра: Да, но минимальный — это ноль. Необходимо, чтоб он выдавался в момент изъятия. В момент изъятия выдавался новый.

Представитель гражданской палаты: И чтобы в руках в этот переходный период обязательно был бы полноценный документ.

Модератор Левада-Центра: Так, подождите. Есть переходный период, или его…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Разные варианты можно предложить.

Представитель гражданской палаты: Два варианта. То есть самостоятельно можно предложить. Один более мягкий, другой более жесткий.

16. По результатам «контрольных закупок» эксперты указали, что установленные регламентами стандарты обслуживания не соблюдаются.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Во-первых, в двух паспортно-визовых службах, в одной из которых я сама сдавала паспорт, никакого туалета нет и не предвидится. Либо пусть исключают из регламента, либо пусть напишут, в какие сроки они собираются это возводить. Во-вторых, на самом деле процедура там другая. Процедура, при которой я сначала в одном месте сдаю документы, а потом с этими документами проверенными стою к руководителю паспортно-визовой службы, который у меня эти документы принимает. Фактически разрыв с регламентом существует. В регламенте это одноступенно, т.е. я однажды сдаю. С чем это связано, я не понимаю, но мне кажется, что нужно привести в соответствие либо процедуру, либо регламент. Еще проблема, связанная с тем, что летом паспортно-визовая служба работает не по этому регламенту, а по-другому, так называемому временному расписанию.

3.13. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных функций Роспотребнадзора и МЧС России. 25.09.2008 г., Пермь

Эксперты обсудили практику исполнения контрольно-надзорных функций Роспотребнадзором и Государственным пожарным надзором МЧС, отметив ряд проблем.

1. Было высказано мнение о недопустимости осуществления внеплановых проверок на основании телефонных сообщений.

— Я считаю, что выход по телефонному звонку недопустим. Должно быть письменное заявление от человека, с указанием паспортных данных, адреса. Я, такой-то, заявляю, что в такой-то аптеке продают вот такие-то БАДы, прошу выйти с проверкой. Вот когда есть такая жалоба, что человек несет ответственность за свои слова, за то, что он написал, тогда есть смысл выходить. А так у нас очень много психически ненормальных людей. Весной у них обострение начинается. Они начинают жаловаться, куда ни попадя.

…

— Понимаете, может любой человек позвонить и представиться другим человеком. Другое дело, когда он написал и подпись свою поставил. Во всяком случае, можно провести экспертизу потом, и сказать, этот человек поставил подпись, или за него кто-то другой написал. Когда звонят по телефону, вы никогда не узнаете, на самом деле звонил этот человек или другой. С точки зрения предпринимательской, я считаю, что это не объективно.

Модератор Левада-Центра: Значит, есть две разные точки зрения на этот вопрос.

— Человек звонит. Пожалуйста, можно зафиксировать. Фиксируется звонок и ему предлагается написать письменное заявление. Пожалуйста, мы готовы выйти по вашей жалобе, но вы должны написать письменное заявление, что это вы заявляете, что такое нарушение существует на данном объекте. Тогда человек, который заявляет, несет ответственность за свои слова.

2. Эксперты отметили, что положение об информировании подконтрольных субъектов о плановых проверках на практике не выполняется.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Давайте сейчас на сайт зайдем и посмотрим плановые проверки на текущий год. Вот 100% этого нет. В любой орган контролирующий на сайт официальный зайдем. Посмотрим на 2008 г., нет ни на одном сайте плана. Где плановые проверки Госпожнадзора, Ростехнадзора? Ни одной базы нет, это 100%.

— Они, наверное, есть. Как мы можем говорить, есть они или нет. Наверное, они есть.

— Доступ к ним получить можно?

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Нет, их нет. Давайте вот сейчас откроем.

— Если вы сейчас придете в Роспотребнадзор и скажете: «Покажите мне план». Да не покажут вам 100%.

— Всегда очень интересные формулировки в регламентах по этому поводу. Обычно пишут таким образом: этот план формулируется и в порядке, установленном руководителем организации, публикуется на сайте. Какой порядок установлен? Это уже одному Богу известно.

Модератор Левада-Центра: Реально же он там публикуется?

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Нет его, просто нет. Любой орган возьмите контролирующий.

— Есть конкретное предложение, прописать не «в порядке установленном», а просто «этот план проверок публикуется на сайте».

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): И не позднее 1 декабря года, предшествующего году проверок. Тогда действительно не будет никаких вопросов, люди будут знать, они будут планировать свое время, не отправят главного бухгалтера или главного специалиста в отпуск. Потом не будет стоять ни один контролирующий орган ждать, не будет стоять само предприятие. Они спланируют свое время так, чтобы это учесть. Чтобы это не сказывалось ни на предпринимательской деятельности, ни на государственных функциях.

3. В процессе обсуждения было выдвинуто предложение о четком определении плановых и внеплановых проверок, что, по мнению экспертов, должно повысить их эффективность.

— Предложение разделить предмет проверки на плановые и внеплановые. Наличие холодильника внепланово бессмысленно проверять.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Это тонкости.

— Внепланово и не проверяют наличие холодильника.

— Зато планово бесполезно проверять БАДы и нахождение конкретных лекарств в конкретном месте, потому что завтра они будут лежать в другом.

Представитель предпринимательского объединения (Пермь): Мы к предмету уже переходим.

— Дело в том, что есть ощущение, что если разделить предметы, то проверки будут гораздо легче проходить. В смысле для сторон для всех.

Модератор Левада-Центра: Чтобы все имело смысл

— Наличие технологии правильной на хлебокомбинате — это плановая проверка. Но бессмысленно плановой проверкой проверять содержание клетчатки в булочках, потому что ее можно сейчас испечь так, а завтра по-другому. Только внепланово. У плановой объем сразу уменьшится.

4. Эксперты отметили, что, несмотря на положения законодательства, ограничивающие периодичность проверок, их количество очень большое.

Представитель Гильдии предпринимателей в образовании: По сфере образования. Если мы говорим про плановые проверки, каждое образовательное учреждение проходит проверку в августе перед открытием. Срок 2 года не исполняется. Это первая проверка. В течение года в каждое образовательное учреждение выходит проверка, проверяющая пищеблок. Вроде бы проверяется не школа и не садик, но проверяется то же самое, два-три раза в год проводятся уполномоченными службами. По горячим линиям идут сигналы снова. Причем по ним идут чаще всего анонимные звонки. Никто здесь не знакомит нас ни с чем. Просто поступил звонок на горячую линию, но Роспотребнадзор реагирует не на анонимный звонок, а на то письмо, которое пришло из прокуратуры. Получается опосредованно. Та организация, которая приняла звонок, написала письмо, по письму вышла проверка. Дальше, учебный год заканчивается, начинается оздоровительная кампания. На тот же самый пищеблок, на ту же самую школу приходит комиссия Роспотребнадзора для того, чтобы проверить, готово ли образовательное учреждение к летнему оздоровительному отдыху. Таким образом, в течение года мы получаем 3—4 проверки плюс одну, так называемую федеральную комплексную раз в 2 года. Кроме того, вот в этом регламенте в принципе есть следующее, особенно этим пользуется Госпожнадзор, — срок исполнения предписаний. Если они даже проверяют раз в 2 года, срок исполнения предписаний ставят полгода, значит через полгода они снова приходят и проверяют это.

5. Эксперты подчеркнули, что в отдельных случаях имеет место дублирование контрольных функций.

— В функциях Роспотребнадзора существует еще одна служба, которая здесь не упоминается. Это управление милиции по борьбе с потребительским рынком (речь идет об подразделениях по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства. — *Прим. ред.*). Вот если эту службу удалить из Роспотребнадзора, функции Роспотребнадзора резко сократятся. Они практически останутся без работы.

— Я согласна, что это дублирующие функции. Функции Роспотребнадзора

— Они проверяют то же самое, что Роспотребнадзор.

— В регламенте нужно написать, как эти организации координируют свою работу.

— Эти службы должны выходить вместе, а не то, что когда один проверяет, когда другой.

6. Эксперты отметили необходимость дифференцированного подхода к установлению ответственного лица и назначению наказания в отношении частных и государственных (муниципальных) организаций.

— Они (школы. — *Прим. ред.*) — муниципальные унитарные предприятия. Отдельное юридическое лицо. Но учредителем является департамент образования, т.е. администрация города. А имущество находится в оперативном управлении. На самом деле имущество, в котором находится школа или детский сад принадлежит городу, муниципалитету, и город должен содержать его должным образом. А пожарники — федеральная структура. У них свои предписания. Поэтому регламент проверки индивидуального предприятия или регламент проверки бюджетного учреждения должны быть разными.

…

— Одно дело проверять предпринимателя, который сам несет ответственность и сам распределяет материальные ресурсы. Другое дело, когда проверяют образовательную школу. Предписание выписывают директору, директора штрафуют, а бюджет не выделяет средств на выполнение этого предписания. Они не заложены в бюджете. Он не может в силу материальных причин выполнить это предписание.

— Предложение выписывать предписание не на школу, а на департамент.

— На администрацию города.

Представитель Гильдии предпринимателей в образовании: Кто владеет имуществом, но образовательное учреждение находится в оперативном управлении, мы им не владеем.

— Владеет имуществом муниципалитет.

…

— Это очень важное замечание: инспектор нашел нарушение, а дальше он должен выяснить, кто несет ответственность за эти нарушения. Если это режимное нарушение, то арендатор, директор школы. Если это касается конструктивных изменений здания, то это несет либо собственник, либо учредитель.

7. Эксперты указали на необходимость нормативного закрепления методики осуществления контрольных мероприятий.

— Осуществляется визуальный обзор, на основании которого пишут предписания. Вот под этот визуальный обзор нужна методология. Должна быть разработана методика.

— Особенно для пожнадзора.

— Я так понимаю, что есть опасные нарушения, которые они со 100% точностью должны проверить, например наличие эвакуационного выхода и т.д. А вопрос линолеума, например, — это вторично.

8. Эксперты отметили необходимость создания механизма информирования населения (включая лиц, по заявлению которых была проведена проверка) контрольными органами о результатах проверок.

Представитель центра независимых исследований (Пермь): В этих регламентах по контролю непонятно, каким образом можно отслеживать, сколько эта контролирующая служба провела проверок и какой результат ее работы. Может быть, стоит создавать электронные общедоступные ресурсы, на которых результат этих проверок будет вывешиваться. Чтоб гражданин, который написал жалобу, мог пойти на сайт и посмотреть, чем вообще занимается контроль.

…

— Следует высылать не акт сам по себе, а другой какой-либо документ, в котором будет написано, что такие нарушения имели место, их предписано устранить до такого-то числа. Должно быть обязательство: «мы известим вас».

— С точки зрения потребителя, если я написала заявление, если я потратила свое время, сигнализировала в Роспотребнадзор о том, что в этой точке розничной торговли нарушения, естественно, я хочу, чтобы мне ответили и написали, выявили они нарушения или нет, или не выявили. Если выявили, то какие сроки устранения нарушений.

— Надо смотреть, а что они проверяют. Сначала должно быть описание того, что они проверяют, а потом результат.

— Я думаю, что в акте нет ничего страшного для меня, как предпринимателя. Никакой коммерческой тайны. Чем я торгую, так это по прилавкам видно.

9. По мнению экспертов, необходимо изменить систему оценки работы сотрудников контролирующих органов.

— Я 10 лет уже с налоговой работаю бухгалтером. Вот она ничего не нашла и открытым текстом мне заявляет, давайте я вам хоть что-то напишу. Я не могу прийти обратно с пустым актом. Необходимо в регламенте прописать, что это не наказуемо, если инспектор приходит обратно с пустым актом. Я неоднократно слышала такое от инспекторов и налоговой, и Роспотребназора, и Роспожнадзора.

— Есть там закон, есть регламент, есть должностные инструкции. А есть оценка качества работы. Можно ли вписать оценку качества работы инспекторов в регламент, не знаю. Тогда там можно прописать, что не требуется находить обязательно такое-то количество нарушений за месяц. Хотя если он ничего не нашел, значит, может быть, он договорился. Я думаю, что этим руководствуются. Понятно, что пожарные, СЭС должны обеспечивать постоянство. Думаю стоит закрепить определенных инспекторов за объектами и качество работы оценивать за отсутствие нарушений.

10. Эксперты указали на необходимость эффективного внутриведомственного контроля для предотвращения противоречащих друг другу предписаний.

Представитель Гильдии предпринимателей в образовании: К примеру, за 3 года четыре разных инспектора вынесли четыре разных предписания.

— Одни не замечают то, что делают другие?

— Нормальная практика.

Представитель Гильдии предпринимателей в образовании: Один может пройти мимо тех же дверей 10 раз и ничего не заметить, а приходит другой и тут же выявляет нарушения.

— Вот это как раз прописать в регламенте можно. Там есть контроль за контролем, внутриведомственный, и не допущение того, чтобы были противоречащие друг другу предписания.

3.14. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения отдельных государственных функций правоохранительных органов. 25.09.2008 г., Пермь

В процессе обсуждения эксперты отметили ряд серьезных проблем, существующих в сфере рассмотрения обращений осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в сфере предоставления информации о зарегистрированных некоммерческих организациях, в сфере дактилоскопической регистрации.

1. Эксперты указали, что в административном регламенте о рассмотрении обращений осужденных и лиц, содержащихся под стражей, не учтен тот факт, что многие лица, содержащиеся в местах лишения свободы, не имеют материальной возможности направлять жалобы в различные органы.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: У нас есть проблема получения обращений и направления обращений осужденных и лиц, заключенных под стражу в том случае, если у этого лица отсутствуют средства для приобретения почтовых марок, для приобретения писчих принадлежностей, конвертов. Вот возникает проблема. Вроде он имеет право подать жалобу вплоть до Европейского Суда, генеральному прокурору, во все контролирующие инстанции. Но что получается, если у него нет работы, он не пенсионер, и у него нет иных доходов и родственников, которые могут ему помочь, то он лишен права на подачу жалобы. Этот регламент прямо не предписывает администрации отправлять в таких случаях эти обращения. А это там должно быть записано: что в случае, если у заключенного отсутствуют средства на лицевом счету…

— То есть ему достаточно… верней, ему можно не конверт запечатанный приносить, а просто текст письма. Они обязаны сами его уже в конверт положить.

Модератор Левада-Центра: Речь идет о том, что у него бумаги вообще нет?

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: И такое может быть.

— Нет, бумагу найдут, это ладно. Но вот с конвертами самое главное.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: С марками… почтовые отправления они же оплачиваются. А кто их будет оплачивать? По общему правилу, оплачивают сами осужденные, если направляют какую-то корреспонденцию свою. Но в данном случае речь идет именно об обращении в контролирующие инстанции, в судебные инстанции. Если у человека нет источников дохода, он остается бесправным. Поэтому здесь надо это прописать.

— Простому человеку это не понять — как нет денег на конверт, а там это, на самом деле, достаточно серьезная массовая проблема.

…

— Таким образом, мало того, что нужно записать это как отдельную, специальную процедуру, нужно, чтобы это еще бюджетом было поддержано.

2. Эксперты отметили, что органы и учреждения исполнения наказания не осуществляют надлежащим образом информирование осужденных и лиц, находящихся под стражей, о возможности подачи обращений в различные органы, включая международные.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Россия является членом Европейского Суда по правам человека. Соответственно, мы эту юрисдикцию на себя распространили и в регламенте записали, что администрация мест лишения свободы и следственных изоляторов обязана предоставлять всем желающим формуляры по обращению в Европейский Суд, памятку о порядке обращения в Европейский Суд и адрес этого Европейского Суда.

— Они даже не в курсе, что они обязаны.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Они даже не в курсе, что они это обязаны делать. А люди как обращались к нам за этим, так и продолжают обращаться.

…

— Это означает, что если в регламенте записано, то они должны предоставить комплект документов для того, чтобы реализовать свою функцию, которая касается памятки, формуляра и еще чего-то.

— Там прописано в регламенте.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Это так и прописано. Это все есть. Но это не исполняется.

…

— Мне кажется, имеет смысл сюда включить еще одну функцию по работе сотрудников по разъяснению…

— Возможности этой услуги.

— Этой возможности. Здесь как минимум будет просматриваться, какая работа проводится. Может быть, при необходимости можно включить какие-то качественные критерии этой работы, т.е. методику включить в этот административный регламент.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Я бы больше даже сказал. Надо в регламенте прописать, что текст этого регламента доводится до сведения осужденных.

— Да пусть он висит в отряде.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Вот. Об этом я и говорю. Чтобы он публично был доступен для осужденных.

— Это всех нормативно-правовых актов должно касаться.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Всех это не может касаться. Есть такие нормативные акты, которые, во-первых, и не нужны, а во-вторых, их трудно вывесить.

Юрист, представитель правозащитной организации: Я имею в виду элементарные вещи, УИК, конечно, большой по объему, но он тоже должен быть всем доступен.

— Право на информацию и свободу слова — это такая уже элементарная вещь, которая должна быть в любом случае.

Юрист, представитель правозащитной организации: А дело-то в том, что это нигде не регламентировано опять же. И соответственно, кто как хочет, тот так и делает. В отряде, порой, не найдешь ни одного из этих документов.

3. Эксперты указали на ненадлежащее описание результата исполнения государственной функции.

— Процедура исполнения государственных функций завершается получением подозреваемым, обвиняемым или осужденным ответов на их обращения в устной либо письменной форме. Это никуда не годится. Как может быть ответ в устной форме, я вообще не понимаю. Ему позвонили и сказали? Он потом это обжаловать не сможет.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Тут, видимо, имеется в виду следующее. Если он пришел на прием к начальнику…

— Все равно письменный ответ обязан дать.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Нет, это тогда забюрократит работу администрации.

— А иначе-то как?

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Нет. Давайте так поступим. Если он настаивает на письменном ответе, тогда, будь добр, дай письменный ответ. Если человек сам не настаивает на письменном ответе, он может удовлетвориться и устным.

4. По мнению экспертов, в административный регламент должны быть включены положения, предоставляющие возможность заявителю проконтролировать отправку обращения учреждением, исполняющим наказание.

— Скажите, положение о том, что не подлежит цензуре, вы исполняете?

— Нет, конечно. Они раскрывают, смотрят, не понравилось, не отправляют.

— Могут не отправлять. Таких жалоб море просто.

— Да. Но регламентом это не исправишь.

— Например, право осужденного на ознакомление с книгой регистрации письменных отправлений.

Юрист, представитель правозащитной организации: Регламент должен разрешать нормы, которые бы обеспечивали контроль самого отправителя за тем, как отправляется, регистрируется его обращение.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Спецчасть должна осужденному предоставить информацию по его просьбе по реестру почтовых отправлений.

Юрист, представитель правозащитной организации: Чтобы он хотя бы мог знать, отправили или нет. И, соответственно, принять какие-то меры в связи с этим.

Представитель аппарата Уполномоченного по правам человека: Да. Исходящий номер, дата.

5. В отношении административного регламента исполнения государственной функции по предоставлению информации о зарегистрированных некоммерческих организациях, эксперты указали, что граждане и организации вообще не осведомлены о данной государственной функции, в силу чего она фактически не исполняется.

— Могу сказать, что проблема с этим регламентом заключается в том, что о нем никто не знает, и этой функцией, по крайней мере, на уровне Пермского края никто не пользовался уже полтора года. Я для них был первый, хотя они знают об этом регламенте.

…

— Они просто пояснили, что в данном случае об этом регламенте никто не знает, кроме них. Они знают, как его исполнять, если попросить у них форму для заполнения, они дадут ее. Но проблема заключается в том, что информация о такой возможности ФРС нигде не предусмотрена, ее нет у них даже на сайте. Я специально зашел потом на сайт, посмотрел, указания на то, что вы можете обратиться, и информацию вам предоставят, нет.

6. Эксперты отметили, что серьезным недостатком данной функции является то, что на практике предоставляется информация только об организациях, зарегистрированных в данном субъекте федерации, поскольку единая федеральная база данных отсутствует.

— Я думал, что по этому регламенту можно получить информацию о любой организации, общественном объединении, некоммерческой организации и политической партии, которая зарегистрирована на территории Российской Федерации. Выяснилось — нет. Выяснилось, можно получить только ту информацию, которая заведена у них в электронную базу данных. Возможности, чтобы они сделали

запросы в соседние регионы или сделали запрос был в Москву, если речь идет о регистрации на уровне Российской Федерации, нет. Но они выходят из положения своеобразным образом. Они предоставляют ответ. Они заходят в Интернет, поскольку предполагается, что весь список общественных объединений, которые зарегистрированы, действительно в Интернете вывешен, берут оттуда выкопировку. Я попросил у них предоставить сведения о регистрации фонда Маккартеров на территории Российской Федерации. Они предоставили. Они написали о том, что предоставить никакую информацию не могут, поскольку у них ее в базе данных нет, но они сделали выкопировку из Интернета и приложили ее в качестве пояснения …

— Ну хорошо, они старались.

— А вы считаете, из самого регламента такое ограничение следует или нет?

— Нет. Из самого регламента ограничения не следует. Там просто написано: информация, которая находится в соответствующем реестре. Не понятно, что такое соответствующий реестр. Его можно понимать как список, который ведется в письменной форме, как список, который ведется в электронной форме, как список, который ведется на уровне субъектов Российской Федерации, как список, который ведется на уровне федерации, как угодно. Нет никакого нигде ограничения, что информация предоставляется только об общественных объединениях или некоммерческих организациях, политических партиях, которые зарегистрированы только на уровне субъектов федерации. Перечень в данном случае не закрытый, и в связи с этим и был направлен запрос о том, чтобы предоставить информацию об объединениях, которые зарегистрированы в другом месте.

…

Модератор Левада-Центра: Почему там информация агрегирована на региональном уровне? Для этого должны быть какие-то причины.

— Причины, на самом деле, обычные. Они связаны с тем, что фактически на региональное управление юстиции возложена функция по регистрации тех общественных объединений, которые находятся здесь.

— Нет. Но электронный-то реестр у них все-таки общий или по регионам?

— Я не знаю, общий у них реестр или нет. Скорее всего, у них нет общего.

— У них просто нет общего.

— Предусматривается возможность в самом регламенте предоставлять письменный ответ, выкопировку письменную, если нет базы данных, которая содержится в электронном виде. Предполагается, что это предоставление выписки в письменном виде должно решать проблемы. Если в региональной юстиции или в ФРС на тот момент нет информации об организации, зарегистрированной, скажем, на территории Татарстана, они просто делают запрос в региональный Минюст Татарстана, оттуда им предоставляют информацию в бумажном виде, и они предоставляют ее нам.

— Это ненормально. У них должен быть общий реестр федеральный, а как же иначе-то?

7. Другим недостатком является отсутствие возможности получения обобщенной информации о какой-либо группе организаций.

— А по этому регламенту я могу запросить у них информацию не о конкретной организации, а о типе организации? Все экологические организации России хочу я знать.

— Вот с этим, насколько я понимаю, возникли серьезные проблемы.

— Так это же самое важное.

— В регламенте этого нет. Мы пытались запросить все правозащитные организации N-го района или региона, поскольку они выделены, и ФРС, или Минюст теперь, точно совершенно проверяет их и их учитывает отдельно. Нам сказали, что такая информация предоставлена быть не может. Это получается просто нулевой регламент в этом смысле.

— А это самое главное.

— Я 2 года назад сам делал такой запрос, и мне сказали, что закон не предусматривает предоставление подобной информации.

8. По мнению экспертов, необходимость в предоставлении большинства документов, требуемых для исполнения государственной функции, отсутствует.

— Ситуация, при которой полномочия обращающегося лица должны подтверждаться либо нотариально заверенной копией, либо подлинником. Это зачем, я не понимаю? В этом случае, зачем нотариальное заверение, можете мне объяснить?

— Чего?

— Вот Сергей Владимирович должен был объяснить полномочия свои по отношению к организации, от имени которой он осуществлял запрос…

— Тут вообще нужно радикальное изменение. Кроме заявления ничего не надо, даже паспорт не надо. Только заявление.

— Это открытая информация. Зачем нужно нотариальное заверение?

— Заявление нужно только для того, чтобы ты написал, чего тебе нужно, чтобы все это не запуталось. Все остальное убрать вообще.

— В данном случае, я думаю, что, конечно, перечни документов, которые необходимы для подтверждения запроса информации, излишни.

— Только заявление. Ни паспорт не нужен, ни документ, подтверждающий полномочия. Только заявление и все. Кто хочет, тот и берет все, что хочет.

9. Применительно к административному регламенту исполнения государственной функции по дактилоскопической регистрации эксперты отметили, что спрос со стороны населения на добровольную дактилоскопическую регистрацию отсутствует, в силу чего данная функция не исполняется. Реально исполняется только принудительная дакторегистрация.

Правозащитник, представитель гражданской палаты: Это сверхэкзотическая процедура. Ее рациональный смысл понятен. Для людей, которые ведут рисковый образ жизни это надо. Понятно, милиции лучше эти пальцы иметь. Как ни странно. Но для этого люди должны это еще понять. А так это абсолютная экзотика, которая никому не нужна.

…

— Эта функция экзотическая. Никто про нее не знает. Ни по месту обращения, ни в органах местного МВД, ни в областном УВД. Самое главное, что если дактилоскопию добровольно ты можешь сделать, то не получишь никакого документа, т.е. никакой руководитель ФМС тебе не поставит печать по этому поводу, как это записано. Более того, изъять вообще невозможно.

10. Эксперты отметили, что на практике у заявителя отсутствует возможность проконтролировать предусмотренное законодательством и регламентом уничтожение данных дактилоскопической регистрации.

— Там написано, в каких случаях вы можете убрать свою дактилоскопическую карту из базы данных. Карта убирается автоматически в случае, если у вас взяли пальцы принудительно, в рамках заведения против вас уголовного дела, и оно было прекращено или вы были оправданы. В 30-дневный срок дактокарта должна быть уничтожена, изъята. И вот у нас в связи с этим возникли очень серьезные опасения, что этого не происходит.

…

— Вот наш пресс-секретарь была задержана, когда она в составе анархо-экологов ехала на «Большую семерку» в Петербург. У нее взяли эти пальцы, потом разбирательство было прекращено, поскольку ничего не нарушили, она приехала обратно. Сейчас она пытается выяснить, есть ли ее пальцы. Если уничтожили, изъяли дактокарту, то почему ее не поставили в известность? Мы вообще не можем понять, к кому обращаться по этому поводу. Потому что выяснилось, что если ты не понимаешь, где они теперь должны находиться, ты должен обращаться только в самый центр.

Правозащитник, представитель гражданской палаты: Да нет, даже если ты понимаешь, то они скажут: «Да нет их». И все. А у них они есть.

— Проблема заключается в том, что по этому регламенту ты должен всегда обращаться на уровень своего региона. Эта функция исполняется на уровне региона, т.е. это либо информационный отдел МВД нашего, либо по месту жительства. Она не может обратиться в Питер, так регламент устроен этот. И совершенно непонятно, где существуют эти пальцы, кто ее не уведомил, и вообще убрали эти пальцы или нет.

Правозащитник, представитель гражданской палаты: В общем, я одно могу сказать. Что это, видимо, такая ситуация, когда в принципе невозможно добиться того, чтобы информацию о тебе уничтожили. Это невозможно практически.

3.15. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере экологической и промышленной безопасности. 25.09.2008 г., Пермь

Эксперты обсудили ряд серьезных проблем, существующих в сфере государственного экологического контроля, организации и проведения государственной экологической экспертизы, лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. Кроме того, была затронута практика исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра.

1. Описание ситуации в сфере государственного экологического контроля

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Я хотела бы донести до коллектива здесь собравшегося, что сделано хорошо в области экологического надзора, и какие недостатки есть сейчас. Во-первых, с 29 апреля 2008 г. Правительством приняты изменения. Были разделены функции контроля и разрешительной деятельности в области экологии на уровне федерации. Во-первых, это исключило коррупцию. В крайнем случае, надеюсь, что исключит коррупцию. Инспекторы не будут заинтересованы в ускорении процессов выдачи разрешительных документов, в согласованиях, в проталкивании каких-то фирм по разработке разрешительной документации. Инспекторы четко будут наблюдать выполнение требований законодательства и всех нормативных актов Российской Федерации. Это первое. Вообще государственный экологический контроль сейчас 2-уровневый. Здесь присутствуют оба уровня, уровень Федерации в лице управления Росприроднадзора по Пермскому краю и уровень субъекта Федерации Пермского края в лице инспекции. Критерии разделения связаны с оценкой воздействия на окружающую среду. Под федеральный контроль подпадают более опасные воздействия, связанные с выбросами определенного материала более 500 тонн веществ в атмосферу, сбросами 15 миллионов кубических метров в год в водные объекты. Предприятия оборонной промышленности, предприятия на федеральных землях, на землях государственного лесного фонда являются объектами федерального контроля.

…

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Я еще раз акцентирую, с 1 июня нам переданы эти функции. В настоящее время регламента нашей службы по осуществлению экологического контроля пока не существует. Есть проект, который идет по нашему ведомству. Проект мы отправили на доработку. Это был регламент такого вида: предложения общих функций рассмотрения жалоб и заявлений, указание на оборудование помещения для приема граждан и перепечатка административного кодекса почти в полном составе. Все. Больше в этом административном регламенте не было ничего. Естественно, мы его отправили на доработку, как документ, который не требуется разрабатывать.

Модератор Левада-Центра: Вы отправили просто с вердиктом, — пожалуйста, переделайте?

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Да Вы что, мы написали на восьми страницах, как мы видели бы, этот регламент должен быть. Тем более опыт разработки регламентов уже есть. Прекрасный регламент, например, по осуществлению контрольной деятельности в сфере недропользования. Четкий, прописан ясным языком. Все формы выверены. Он удобен в работе. Мы его опробовали уже в течение 2 лет.

Эксперты отметили, что при принятии административного регламента о государственном экологическом контроле должен быть учтен ряд моментов: создана нормативно-правовая база в виде положения

о порядке осуществления государственного экологического контроля, исключена возможность взимания платы при осуществлении контрольных мероприятий, четко разграничена компетенция федеральных и региональных органов, ограничен предмет внеплановых проверок.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Первое. В соответствии с законом об охране окружающей среды порядок осуществления государственного контроля определяет Правительство Российской Федерации. Закон вышел в 2002 г., 10 января он вступил в силу. За окном 2008 г., такого порядка до сих пор нет. А если такого порядка нет, то я не знаю, как Росприроднадзор может составлять регламент и на что ссылаться.

…

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: В регламенте должны быть четко прописаны такие моменты, которые до сих пор находятся на грани фола, как я сказал бы. Там даже просматриваются элементы, так сказать, уголовного типа. О чем я веду речь? Инспектор не может проводить какие-то измерения. Для этого была создана организация при Ростехнадзоре, так называемый Центр лабораторного анализа и технических измерений. Есть соответствующий приказ Ростехнадзора. Как использовать эту организацию для проведения контроля. Но это на уровне приказа. А вот здесь это должно быть расписано точно. Почему? Потому что получается некрасивые вещи? В законе 134 о защите прав указано, что все это делается за счет государства. Это государственная услуга. Услуга плохая, но, тем не менее, она для общества нужна. Там прописано, что плата не взимается за контроль. А когда привлекают ЦЛАТИ, то его представители говорят: «Вот видите, сколько мы тут работали? Давайте, платите, давайте договор, подписывайте». Нажимом таким. Ведь мы же расходовали. Хотя это бюджетная услуга, и в бюджете она прописана. Поэтому в регламенте должен быть этот момент прописан четко и однозначно. Там есть, что если при этом обнаружены какие-то нарушения и подтверждены анализом, то предприятие обязано расплатиться. Это факт. Это вот второй момент, который должен быть при контроле.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: В этом регламенте должна быть учтена еще одна вещь. Людмила Александровна рассказывала нам про постановление Правительства № 777 «Об объектах федерального и регионального контроля». Это постановление имеет немножко двусмысленный характер в некоторых вопросах. Его намерены переделать в ближайшее время. Регламент должен содержать описание процедуры определения, к какому уровню контроля относится объект. Почему? Потому что смотрите на ситуацию реально. Ростехнадзор представил список на 686 предприятий в свое время. Провели анализ этих всех предприятий. Из этого осталось 186. Пуликовский подписал соглашение с Правительством Пермского края на 186. А зачем им нужно было 686? Какие там предприятия были? Вы не знаете? Молочный завод, колбасный. Поэтому это должно быть четко прописано в регламенте, чтобы не было никакой неопределенности. Надо — пусть все проверяют. В свое время вообще был один орган — федеральный. Он проверял все абсолютно. Не было никаких региональных, и справлялись. Когда мы разделились, то пошло гулять и то, и другое, и третье.

…

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Если регламент по контролю, там тоже надо определить вот какой момент. Смотрите, 134-й закон говорит, что есть плановые проверки, сроки указаны, все, а есть внеплановые, их можно хоть каждый день проводить. Закон пока не действует, и мы не можем его изменить. Но в регламенте мы можем указать, что инспектор должен проверять только предмет жалобы. Если проверка осуществляется по жалобе граждан, то можно проверять только эту жалобу. А они что делают, приходят и начинают проверять все, от начала и до конца. По существу проводят вторую плановую проверку. Это должно быть четко ограничено. В законе это сказано немножко завуалировано, но мысль эта там есть. Но конкретно не написано. А в регламенте это нужно конкретизировать, что только этот момент он имеет право проверять. Если приехал он проверять выполнение обязательного предписания, которое он выдал, то он должен проверить только эту часть, а не снова начинать всю проверку.

2. Эксперты отметили необходимость пересмотра существующих нормативов загрязнения окружающей среды, поскольку существующие нормативы выполнить невозможно. По мнению экспертов, существующие нормативы служат исключительно основанием для взимания платы за загрязнение окружающей среды.

Заслуженный эколог России: Эти регламенты направлены на контроль предприятий, на проверку соблюдений предприятиями экологических требований. Но в основе всего лежат нормативы, созданные еще при Советском союзе. И в этом наша беда. Мы сегодня загоним и предприятия, и экономику в тупик. В частности скажу по водным ресурсам. Здесь сидит профессор, который занимается водными ресурсами, он не даст мне соврать. Самые жесткие нормативы и самые необоснованные нормативы у нас в России. Сейчас на утверждении в Правительстве законодательный документ, который ужесточает штрафы в конечном итоге до 130 раз, по-моему. Это абсолютный тупик для нашей промышленности, потому что никто не знает, как очистить сточные воды до тех нормативов, которые там прописаны. Ни одно предприятие России не выполняет экологических законов. Не выполняет, потому что оно не может просто практически это сделать. Байкальский ЦБК вы знаете? По тем нормативам, которые у нас прописаны, он не может очистить сточные воды. Если богатая Европа имеет на выходе сбросов, допустим, показатель биохимического потребления кислорода — до 15 миллиграмм на литр, то мы, в России, имеем 0,3. Никто не может выполнить эти нормативы.

Модератор Левада-Центра: Пожалуйста, Ваши предложения. Только если можно конкретно.

Заслуженный эколог России: Мое предложение — начать в целом пересмотр этих нормативов на нормальных экологических и научных основах. Пересмотреть и потом уже работать по совершенствованию наших органов надзора. Потому что они надзирают неизвестно за чем. Это пустые органы. Они направлены на то, чтобы взимать сегодня с предприятий штрафы. Не для того, чтобы соблюдать экологическое законодательство. Нет таких нормативов, которые можно соблюдать, понимаете? Это бесполезная работа. Все эти органы — это мыльный пузырь сегодня. Потому что нельзя выполнить то, что они требуют. Это все фикция. Работа — это фикция.

…

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Регламент — это как проверять, как проверять всем ясно. Его только прописать четко и все. А вот то, что говорит Исаак Викторович, правильно, я согласна. Он затронул только одну проблему воды. Затроньте отходы, вот Василий Николаевич сейчас выступит, он тоже будет прав полностью, потому что есть перегиб. Ведь, когда мы, инспекторы, приходим, мы не можем ничего согласовать. Мы работаем только по тем нормативам, которые разработаны и по тем разрешениям и требованиям, которые есть. Они абсурдны иногда. Вот, например, вы приедете в какую-нибудь деревню, а там санитарно-эпидемиологические требования по складированию металлолома на площадке очень завышены. Она должна быть на асфальте, обвалована, с очисткой сточных вод. Сразу штраф 100 тыс. рублей. Мы говорим «Да, не выполнено», мы не разрабатываем ни нормативы, не можем содействовать, ни изменить. Мы говорим «Есть или нет, выполняйте вот. Нет? Вот мы вас наказываем и требуем выполнить это в любом случае», и будем добиваться, пока не выполните.

…

Заслуженный эколог России: На федеральном уровне надо поменять политику этих нормативов. Не надо исходить из административного ресурса: давайте больше инспекторов, давайте наказывать. Надо посмотреть: может быть взять европейские нормативы, раз уж ума не хватает. Взять просто их нормативы и применить у нас. Что они дурнее нас, что ли? Почему они тратят в пять раз меньше, чем мы, на водоохранные сооружения, потому что они не строят сумасшедшие сооружения, а у нас сумасшедшие строятся. Я сравниваю, допустим, фирма «Балтика» в России строит очистные сооружения и сооружения европейских заводов. Мы строим в два раза больше, тратим в пять раз больше. Еще коррупция при этом. Получаются золотые сооружения, но они не чистят до этих уровней. А там следующая коррупция, те, кто контролирует, берут деньги за то, чтобы писать, что там норматив. Там нет норматива.

3. В отношении государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности эксперты высказали мнение о ее избыточности.

Заслуженный эколог России: Вопрос лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности. Задумайтесь, лицензию на эксплуатацию объектов выдает федеральный орган надзора, а экспертизу проводит коммерческая организация. Это коррупция в масштабе России в целом, потому что эта организация коммерческая приходит на предприятие и говорит: «Заплатишь мне много денег, я тебе напишу хорошо. Не заплатишь — напишу плохо. Напишу плохо — тебе лицензию

орган не выдаст». Это то, что утвердил для себя Ростехнадзор, это коррупция в целом в масштабах государства. Надо заставить Ростехнадзор заниматься государственной деятельностью, а не поборами с предприятий России.

…

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Надо менять это все. Не требуется там никакая экспертиза, точно так же, как и экспертиза на получение лицензии. Понимаете, какой позор: чтобы получить лицензию на обращение с отходами, тоже нужно провести экспертизу материалов. Какие там материалы? Опять значит, учредительные документы, раз.

…

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Не нужна экспертиза и не нужны лицензии на экспертизу.

— Почему? Если не нужна экспертиза, понятно, почему лицензия не нужна. Почему не нужна экспертиза?

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Потому что нет предмета экспертизы. Что там проверять?

— Объясните, почему его нет?

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Государство оказывает услугу.

— Это не нужно или это должно быть бесплатно, это разные вещи.

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Просто здесь нет предмета экспертизы. Предоставляются все документы, они уже юридически сделаны.

4. В отношении государственной функции по лицензированию деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов эксперты отметили, что действующие нормативные акты устанавливают неоправданно жесткие правила классификации отходов, что приводит к расширению круга субъектов, вынужденных получать лицензию. В процессе обсуждения было отмечено, что на практике для получения данной лицензии заявитель несет чрезмерные финансовые и временные затраты.

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Товарищи, предприятия лицензию обязаны все получить, родился — сразу получай лицензию. У нас в России нет ни одного производства, ни одного учреждения, где бы отходы не производились, а отходы у нас на территории РФ все опасные.

— Подождите, они все к опасным отходам относятся?

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Все. У нас на территории РФ все отходы опасные.

…

— Лицензия нужна не на выбрасывание отходов, а на обращение, в смысле, сбор, хранение, утилизацию.

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: А как трактует Ростехнадзор.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Вы в офисе пишите? Бумагу куда бросаете?

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: В урну.

— Лицензия мне не нужна.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Нужна, вы производите отходы.

Модератор Левада-Центра: Подождите, пожалуйста, там стоит сноска № 2. Читаем под сноской № 2. Указанные лица должны отвечать следующим требованиям: и здесь описано, что не все, кто чистит картошку, должны получать лицензию.

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Регламент закон все равно не изменит. В законе не написано, какая операция как классифицируется. Вот обыкновенный офис, исписали бумагу, а бумага — 5-й класс опасности. Чистая бумага, если вот мы ее ручкой, это уже отход, 5-й класс опасности. На него нужно получать лицензию. Почему? Заставят получать лицензию на основе того,

что вы прописали. Ты написал, положил рядом в бачок, они говорят: «У вас 10 минут лежало, это уже вредное хранение отходов». Нет, это так и есть, довели уже до такого.

…

— Слушайте, ничего не мешает назвать 5-й класс безопасными отходами.

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Это всю методику надо менять, понимаете? У нас с 2000 г. все отходы опасные.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Надо вносить предложение об изменении закона.

— Не в законе дело. Кем утверждены классы опасности отходов?

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Минздравом, Госкомэкологии.

— Они и должны просто издать новый приказ о классификации…

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Правительством утверждено, но это еще ничего. Все же отходы опасные, значит на все паспорта надо оформлять. Но это еще не все, в СЭС надо согласовать. В СЭС говорят: «А у нас другая градация отходов, у нас токсичные и нетоксичные», а для того, чтобы вам получить лицензию, надо с ними согласовать. Они говорят: «Нет, давайте-ка еще сделаем исследование, вот у нас лаборатория есть». Знаете, сколько надо времени, чтобы получить лицензию? 2 года. Я как инспектор вам говорю, потому что я проверяю предприятия. Я требую с них в любом случае, я обязана, я государственный человек. 2 года, она стоит 1300, 1000 за бланк, 300 за это. Знаете, сколько платит реально предприятие, которое занимается транспортировкой отходов от дома до свалки? 250 000 рублей. Я уже не говорю о нормативе образования отходов, притянуты все нормативы. Откуда взяли эти нормативы образования отходов? Из пальца высосали.

5. Применительно к административному регламенту исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы было предложено предусмотреть возможность осуществления экспертизы в отношении градостроительной документации.

— Следует вернуть, включить в предмет рассмотрения государственной экологической экспертизы градостроительную документацию на стадии выбора земельного участка. Потому что все беды по точечной застройке, по уничтожению лесов были бы упреждены, если бы была государственная экологическая экспертиза.

6. Эксперты указали на необходимость конкретизации в регламенте сроков исполнения экспертизы в зависимости от ее сложности. Регламент должен также содержать критерии определения сложности экспертизы.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Первый момент — продолжительность экспертизы в зависимости от сложности материала. Инспектор по своему усмотрению определяет.

Модератор Левада-Центра: Не инспектор. Чиновник.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Он говорит: «О, это сложно», потому что у него еще где-то работа есть. Там должно быть четко, что сложное, что простое и т.д. Четко должно быть прописано, потому что это резиновая формулировка.

7. Эксперты отметили необходимость нормативного закрепления положения о том, что срок действия положительного заключения экспертизы не может быть менее срока реализации проекта.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Второй момент, очень важный, чего там не хватает, это срок действия положительного заключения. Пример, «ПриродаПермь» получила лицензию на применение нефтешламов, переработанных под полотно дороги. Я не знаю, кто написал полтора года, но проект, который у них лежал, рассчитан на 5 лет. Через полтора года инспектор поссорился с начальником

и говорит: «Ребята, вы нарушители, у вас срок заключения истек, а вы применяете». Они обратились ко мне, поскольку это мое подконтрольное предприятие, чтобы я их привлек к ответственности. Но я их все равно вывернул из-под ответственности. Взял на себя грех, но это же нонсенс.

Модератор Левада-Центра: А можно я к коллегам обращусь? Вы согласны?

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Абсолютно. Я прихожу, я ничего не могу изменить, в самом деле, хотя я вижу, что это абсолютно неверно, дорога строительством 5 лет, а им на полтора года делают. Я ничего не могу изменить. Это полный абсурд.

Модератор Левада-Центра: И вы вынуждены прекратить?

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Абсолютно верно. И направить к ним опять, чтобы они денежки заплатили на повторную экспертизу.

8. В процессе обсуждения был высказано предложение о предоставлении по запросу не только информации об общем результате экспертизы, но и текста заключения.

— Это не то, чтобы нарушение, но в регламенте о государственной экологической экспертизе не уточнено, а на практике получается, что уточнить надо. Когда мы делаем запросы о предоставлении результатов государственной экологической экспертизы, а там результат может быть положительный и отрицательный, и в ответе приходит, например, что отрицательный результат. Нам бы хотелось видеть именно текст заключения полностью, вот это надо внести в регламент.

9. Эксперты отметили необходимость искоренения практики осуществления экспертизы в отношении объектов, выполненных по типовым проектам, при условии осуществления экспертизы данного типового проекта.

— Я думаю, что во многих случаях стандартные совершенно вещи экспертизе подвергают несколько раз. Расходы несут люди, хотя одно и то же. Было бы как-то прописано, что если есть типовой проект площадки по утилизации бытовых отходов, то не надо каждый раз экспертизу проходить. Взял ее, как типовой проект.

Сотрудник Управления Росприроднадзора по Пермскому краю: Как наилучшие технологии.

— Есть проект, ты его можешь взять просто. Это бы сильно упростило процедуры.

…

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: Дело в том, что элементы этого предложения содержатся в акте Госстроя. Когда типовые проекты прошли где-то экспертизу, они повторной экспертизе не подлежат. Но это декларация, которая реально не исполняется.

10. В отношении административного регламента исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра эксперты сделали предложение обеспечить открытый бесплатный доступ к содержанию данного реестра через Интернет.

— Я хотела сказать про регламент ведения лесного реестра. Мне кажется, что там некая дискриминация по поводу того, что выписки из этого реестра граждане получают за плату, а органы исполнительной власти и органы местного самоуправления почему-то получают бесплатно. Мне кажется, что вот это как-то нужно урегулировать.

— Из реестра прав на недвижимость аналогично. Это общее правило.

— Это общее правило, что для государства всегда бесплатно. Мне кажется, что этот реестр не содержит каких-то сведений, которые могут составлять тайну. Проще бы было разместить в каком-то общедоступном электронном ресурсе, чтобы можно было упростить процедуру по получению информации. Открыть, посмотреть, и все.

Сотрудник Управления по охране окружающей среды Министерства градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края: На западе мониторинг открытый, т.е. в принципе вся информация о состоянии природных ресурсов — открытая информация.

3.16. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере антимонопольного регулирования. 29.09.2008 г., Москва

Эксперты обсудили результаты внедрения административных регламентов, регулирующих дачу разъяснений антимонопольного законодательства и осуществление контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов.

1. Эксперты отметили, что государственная функция по даче разъяснений антимонопольного законодательства исполняется ФАС России надлежащим образом.

Представитель юридической компании: Я пользовался регламентом по поводу дачи разъяснения антимонопольного законодательства. Действительно регламент работает, причем работает удобно, т.е. ФАС отвечает как на письменные запросы, так и на электронные, т.е. по электронной почте. Даже на сайте выложены ответы на наиболее типичные вопросы по разъяснению антимонопольного законодательства. В этом смысле ФАС работает, и у меня особых нареканий к этому регламенту нет.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это связано с тем, что был разработан и внедрен регламент или до этого эта функция также хорошо исполнялась?

Представитель юридической компании: В принципе, функция исполнялась и до этого. Не могу сказать, что регламент очень сильно повлиял. Другое дело, что регламент дал точное понимание, как, в какие сроки, кто должен это выполнять, куда обращаться и т.д. Ранее это скорее интуитивно было: направление по адресу с запросом, поиск субъекта, который может на него ответить, и т.д. И плюс по электронной почте — раньше, конечно, такого не было. Теперь они действительно принимают по e-mail, и отвечают, размещают на сайте. Это очень удобно

Модератор Левада-Центра: Сроки они соблюдают?

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: Да, сроки действительно соблюдаются.

2. В процессе обсуждения было сделано предложение о включении в механизм исполнения данной государственной функции территориальных органов ФАС России.

Представитель юридической компании: Я думаю, что территориальные органы стоит загружать потому, что центральный аппарат просто не справится со всеми обращениями. В регионах лучше обратиться в территориальный орган, как минимум, с запросом, чтобы они уже внутри самой структуры ФАС определились, кто будет отвечать — территориальный орган или центральный аппарат, нежели пытаться пересылать это куда-то в центральный аппарат, обращаться по горячей линии прямо в центральный аппарат.

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: Разве возможно, чтобы эту функцию исполнял территориальный орган? По закону только антимонопольный орган…

Представитель юридической компании: Я говорю о том, чтобы он не давал разъяснения, я собирал запросы. Потому что на «горячей» линии, как я уже сказал, дать точный ответ по разъяснению закона за 5 минут разговора точно невозможно, особенно если это вопрос серьезный. Скорее это вопрос справочный. Что касается самих запросов, то чтобы поток запросов как-то структурировать, объединить в группы и т.д., было бы целесообразно как раз направлять их в территориальные органы с тем, чтобы они собирали их, аккумулировали, разбивали на группы, потом уже направляли в ФАС целостно, со структурой. Необходимо, чтобы вся бумажная работа, вся работа по первоначальному анализу запросов, выделению действительно вопросов разъяснения законодательства, отделения их от каких-то справочных вопросов, жалоб и т.д. осуществлялась именно в территориальных органах, а центральный аппарат работал уже непосредственно с запросами.

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: А вам не кажется, что это может сроки растянуть?

Представитель юридической компании: Я думаю, что внутри ФАС как раз быстрее даже информация может пройти, нежели по почте откуда-нибудь из Красноярска будет это письмо в центральный аппарат идти. Тем более что срок в 30 дней вполне достаточен для того, чтобы информацию провести внутри ведомства.

3. Также эксперты отметили случаи, когда, несмотря на данные положительные разъяснения, ФАС впоследствии привлек хозяйствующий субъект к ответственности за нарушение законодательства.

Представитель юридической компании: Был один случай, он уже до суда дошел, когда было обращение в ФАС, был дан положительный ответ. Было обращение по конкретной рекламной акции. ФАС проверил структуру, дал утвердительный ответ. Эта рекламная акция пошла по России. Потом конкуренты пожаловались. ФАС провел экспертный совет, на котором было вынесено решение, что эта акция противоречит нормам добросовестной конкуренции. В итоге было возбуждено дело, субъект был признан виновным в нарушении законодательства, несмотря на подобное разъяснение ФАС, суд подтвердил, что действительно было нарушение законодательства. В этом смысле возникает вопрос о статусе ответа.

Модератор Левада-Центра: Александр, а из Ваших слов можно сделать вывод, что все-таки необходимо предусмотреть ответственность ФАС за разъяснение, которое дается? Или это слишком?

Представитель юридической компании: Нет, я думаю, что это слишком, потому что о какого рода ответственности здесь можно говорить?

Представитель юридического факультета ГУ ВШЭ: Но это, правильно, по-вашему мнению?

Представитель юридической компании: Нет, на мой взгляд, конечно, неправильно.

…

Представитель юридической компании: Возможно, стоит прямо предусмотреть, что это является основанием для освобождения субъекта от ответственности. Я не знаю, правда, чем закончилось это дело, была ли там административная ответственность, субъект привлечен, когда ФАС передумал. По-моему, все-таки не было, потому что вины здесь нет.

4. Эксперты указали на ряд серьезных проблем в отношении административного регламента ФАС по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов в части проверки соответствия проекта соглашения хозяйствующих субъектов требованиям антимонопольного законодательства.

Представитель юридической компании: Сам регламент вызывает препятствие к его использованию. Например, почему я до сих пор его не использовал? Могу сказать так. Первая причина — тот перечень информации, который здесь указан. Конечно, все это может понадобиться в ФАС для того, чтобы принять решение. Другое дело, что это очень много. Предоставлять все это — значит собирать кучу информации, автоматически предоставлять ее в ФАС, тем самым предоставляя им возможность узнать все о твоей компании и возбудить какие-то дела, если они что-то найдут. Это явно не привлекает субъект его использовать, т.е. первое — это предоставление документов. Причем, перечень достаточно расплывчатый. Например, сведения о производстве и реализации товаров, работ и услуг. Непонятно, что имеется в виду: сведения об объеме производства, сведения о характере производства, сведения о сроках производства, еще что-то. Как правило, когда в ФАС отправляются официальные запросы, они спрашивают достаточно конкретные вещи: объемы, поставка, цикл производственный, еще что-то. Здесь что предоставлять — непонятно. Это раз. Два, непонятен все-таки результат. Допустим, представили мы проект соглашения типового, не конкретного с конкретными лицами с уже согласованными на переговорах пунктами, а типового соглашения, которое мы хотели заключать со всеми. Но оно на то и типовое, чтобы в него вносить какие-то правки по результатам переговоров, хотя бы и незначительные. Возникает вопрос: если мы в него внесем правки, это означает, что на него уже не распространяется решение ФАС о соответствии? Если все-таки распространяется, то до каких пределов в него правки можно вносить?

Представитель крупной нефтяной компании: ФАС согласовывает сделку. Здесь действительно есть большая проблема. Когда предоставляется договор, мы должны в ФАС предоставлять тот до-

говор, который будет впоследствии заключен. Насколько я знаю, практически никто из компаний так не делает. Все фактически предоставляют некую рыбу, куда они вписывают стороны, условия сделки, но реально ФАС не контролирует конечную сделку и конечный договор.

Представитель юридической компании: Это уже второй вопрос. Они все равно не смогут проконтролировать, что за договор был заключен.

Представитель крупной нефтяной компании: По идее, им эта функция самим, наверное, не нужна, потому что компания может так условия договора видоизменить.

…

Представитель юридической компании: Вывод такой, что если в административном регламенте действительно написано только о частях 1 и 3, то эта вся процедура вообще не имеет никакого смысла, потому что часть 2 — это запрет общий, без конкретизации, он выведен из-под рамок этого регламента, и, по сути, субъект никаких вообще рисков с себя не снимает, получив заключение.

Модератор Левада-Центра: Кроме того, еще приобретает риски, предоставляя информацию.

Представитель юридической компании: Да, тогда ФАС становится известно все про субъекта. Это является основным демотивирующим фактором.

5. Эксперты сошлись на мнении, что в настоящее время рассматриваемый механизм не работает. Однако его необходимо сохранить, поскольку его использование было бы, в целом, полезно.

Модератор Левада-Центра: У меня вопрос о том, насколько субъекты с учетом того, что предусмотрено, вообще заинтересованы в этой функции? Насколько пользуются ли они ею действительно часто?

Представитель крупной нефтяной компании: Я, если честно, никогда этой функцией не пользовалась. Как я понимаю, здесь речь идет о деятельности на товарном рынке. Эта деятельность не связана с приобретением акций, долей и прочего.

…

Представитель крупной нефтяной компании: На сайте ФАС тоже нет практики по поводу этой нормы. Я думаю, что она еще просто не заработала.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Сырая. Она была внедрена, а как таковая не работает.

…

Представитель юридической компании: Скорее всего, это будущее. Пока это не работает, и, возможно, еще в течение определенного времени работать не будет. Другое дело, что все равно такая возможность должна существовать. Может быть, как раз практика его применения и поможет ФАС в будущем сформулировать его более или менее четко и понять, как это вообще можно сделать. С этими выводами я вообще согласен полностью, что, по крайней мере, такая возможность должна существовать, и практика должна формироваться.

Представитель крупной нефтяной компании: Еще для анализа этой функции необходимо смотреть то, как эта функция позаимствована из Евросоюза. Мы, конечно, соответственно будем под этим флагом развиваться, будем пытаться копировать законодательство Евросоюза. Можно уже сейчас посмотреть, какие провести аналогии, посмотреть, какие полезные вопросы и каким образом реализуются в Евросоюзе эта функции, какие там законодательные акты приняты.

3.17. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных контрольно-надзорных и разрешительных функций Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Россельхознадзора, МЧС России. 30.09.2008 г., Москва

В процессе общественных слушаний эксперты обсудили ряд серьезных проблем, существующих в сфере проведения экспертиз при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий и в сфере надзора за пожарной безопасностью.

1. Эксперты отметили, что в настоящий момент законодательство о надзоре допускает чрезмерную степень дискреции служащих, осуществляющих контроль.

Представитель отраслевой ассоциации: Есть постоянный очень вредный оборот. Мы стараемся его искоренить из всего законодательства. Он у нас существует практически во всем законодательстве, которое затрагивает надзор за продукцией. «Проведение испытаний при необходимости», два слова «при необходимости» надо убирать из всего законодательства, потому что дальше ни по одному тексту не описывается, что означает это «при необходимости». Фактически это дает неограниченное право надзорному лицу либо федеральному органу в своих приказах, ведомственных документах устанавливать совершенно фантастические формы необходимости.

2. Эксперты указали, что в результате действий контрольно-надзорных органов в сфере экспертиз, выполняемых при мероприятиях по контролю, сложилась монополия государственных унитарных предприятий и учреждений, что приводит к неоправданно высоким издержкам для подконтрольных субъектов.

Представитель отраслевой ассоциации: Ранее субъекты, подтверждающие результаты надзорных мероприятий, т.е. проводящие анализы, экспертизы, контрольные замеры, различные испытания, являлись частью надзорного органа. Они работали от лица надзорного органа, потому что проведение вот таких исследований — это часть надзорного мероприятия. Это, естественно, стоит денег. Любой анализ. Приходит инспектор, смотрит на продукцию — я самый простой вариант говорю, — продукция опасная, видно невооруженным взглядом, что она опасна. Она тухлая, в ней червяки ползают. Но инспектор не может сделать вывод, т.е. дать предписания, не имея в руках протоколов предписаний, подтверждающих, что эта продукция действительно опасна. Для того чтобы сделать вывод и дать предписания, чтобы ее уничтожить, а владельца и распространителя данной продукции наказать, нужно обратиться в испытательную лабораторию, испытательный центр. Испытательная лаборатория и испытательные центры — это хозяйствующие субъекты.

Модератор Левада-Центра: С каких пор?

Представитель отраслевой ассоциации: Они все время были хозяйствующими субъектами, но с момента проведения…

Модератор Левада-Центра: Простите, Елена Викторовна, вы сказали, что раньше они были частью надзорного органа.

Представитель отраслевой ассоциации: Конечно! Надзорные органы имели в своем составе…

Модератор Левада-Центра: А теперь они выделились.

Представитель отраслевой ассоциации: Испытательные лаборатории. Все эти испытательные лаборатории выделились. Им прилепили значок «Федеральное государственное учреждение». Но по сути, по уставу и регистрации они являются хозяйствующими субъектами, лишенными надзорной функции. У нас теперь надзорный орган не имеет возможности своими руками за бюджетные средства подтвердить свою надзорную функцию. В первую очередь он привлекает такое ФГУ, так называемое подведомственное учреждение, которое, по сути, является хозяйствующим субъектом. Бюджетных денег на проведение этих анализов не имеет. Вот эти федеральные учреждения для того, чтобы получить бюджетные деньги на исполнение каких-то анализов, должны участвовать в конкурсе. Значит, идет нарушение в процедуре государственной закупки, потому что федеральное государственное учреждение участвует в конкурсе на оказание каких-то аналитических работ для надзорного органа.

Модератор Левада-Центра: Елена Викторовна, вы сказали о нарушении, а где нарушения?

Представитель отраслевой ассоциации: Вот я сейчас приступаю к нарушениям. Во-первых, в 99 случаях из 100 проведения таких конкурсов, кто у нас выигрывает? Подведомственные учреждения. Далее. Второе. Надзорный орган в качестве надзора за такими испытательными лабораториями имеет прописанный, но не до конца прописанный механизм аккредитации, аккредитации хозяйствующего субъекта для исполнения каких-то вспомогательных мероприятий, исследований, испытаний для подтверждения результатов надзора.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Так вот, либо выигрывают конкурсы, как я уже сказала, федеральные государственные учреждения, либо такие замечательные организации, как Роспотребнадзор. Россельхознадзор, получившие такую функцию аккредитации хозяйствующих субъектов для ис-

полнения анализов, не аккредитуют других хозяйствующих субъектов, кроме своих подведомственных учреждений, тех, которые когда-то были в их составе. В принципе, для исполнения своей функции правильно делает, но они сразу нарушают антимонопольное законодательство.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А куда смотри ФАС?

Представитель отраслевой ассоциации: ФАС принимает решения, что Роспотребнадзор и Россельхознадзор не правы. Выдает предписания в течение 2—3 месяцев это исправить.

Представитель отраслевой ассоциации: Проходит 2 года, воз и ныне там. Нет механизма наказать надзорный орган за неисполнение вот этой функции. Вот оно нарушение. Есть зафиксированное решение ФАС, постановление ФАС, причем Россельхознадзор суд проиграл арбитражный. Но воз и ныне там, он не аккредитует других лабораторий, кроме своих.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Роспотребнадзор тоже перестал аккредитовать хозяйствующих субъектов, которые не являются его подведомственными органами.

…

Модератор Левада-Центра: Раньше, когда они были внутри, как вы сказали, услуга шла за бюджетные средства. Теперь это не так. А вот с кого берутся эти деньги за экспертизу, это мы пока не услышали.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: И правильно я понимаю, что это было до 2003 г., до адмреформы? Что это бюджетные были деньги?

Представитель отраслевой ассоциации: Да, да.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Это началось с Указа Президента 2004 г., реально это заработало с 2005 г. Теперь по всем мероприятиям по надзору государства за проверяемым лицом, все расходы несет проверяемое лицо. Это раз. Во-вторых, каким образом он может заплатить деньги? Он заключает договор, добровольный договор на оказание ему платных услуг с другим хозяйствующим субъектом, на который укажет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий надзорную функцию.

…

Модератор Левада-Центра: Раньше меня проверяли за государственные деньги, а теперь меня проверяют за мои деньги.

Представитель отраслевой ассоциации: Чтобы меня проверять, я еще должна за это платить.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Он как хозяйствующий субъект имеет право оказывать услуги по договору. Я хочу проанализировать, я прихожу, заключаю с вами договор, и вы мне делаете анализ. Но дело в том, что сейчас-то, при осуществлении надзора, владелец продукции, т.е. проверяемое лицо вынужден приходить в этот хозяйствующий орган и заключать с ним договор об оказании ему услуг платных да еще без точной расценки. Конечно, этот центр утвердил свои расценки, но ведь к этим расценкам всегда можно написать дополнительное соглашение, как это называется, о добровольно принятой цене. Фактически это совершенно неприкрытый механизм дачи взятки, да.

…

Модератор Левада-Центра: Можно усматривать интерес, но тогда нам надо представить себе, в каких отношениях они находятся. Что означает подведомственность этой лаборатории Роспотребнадзора?

Представитель отраслевой ассоциации: Подведомственность Роспотребнадзора означает, что руководство лаборатории, ответственные лица и т.д. назначаются Роспотребнадзором.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Федеральный орган исполнительной власти не имеет права оказывать никаких платных услуг. Он финансируется из казначейства строго по бюджетной росписи. Я, как чиновник, не имею права получать деньги легально, кроме как заработной платы и за чтение лекций.

Модератор Левада-Центра: То есть там, если что-то идет, то идет абсолютно по-черному.

Представитель отраслевой ассоциации: Другого пути не может быть. Но точно я не могу сказать, я никогда в жизни не хватала чиновника за руку

При этом действия антимонопольных органов, направленные на пресечение данной ситуации, результата не имеют.

Представитель отраслевой ассоциации: Давайте я расскажу всю историю. Подали заявки на аккредитации, если мне не изменяет память, 20 хозяйствующих субъектов, помимо не являющих подведомственными учреждениями.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Да, подали заявки, им не отказали, т.е. вообще не проводили никаких мероприятий, им сначала не ответили вообще. Где-то полгода их заявки игнорировали. Когда был поднят шум, они написали им письма, что аккредитация временно откладывается до принятия постановления Правительства.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Да, которое разрабатывалось повторно.

Представитель отраслевой ассоциации: Да. Но, тем не менее, свои организации внутренние по своему временному порядку они аккредитовали. А когда пошли другие заявители, то аккредитация временно прекратилась. Это временное прекращение длится уже больше 2 лет. Эти организации с нашей подачи подали в ФАС жалобу. Прошли слушания, приглашали представителя Роспотребнадзора. Были слушания, мы присутствовали, были вынесены предписания ФАС.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Два огромных разбирательства расскажу. ФАС написал первое постановление о том, что в течение этих 3 месяцев дело исправить и доложить. Три месяца проходят, не исполнено. Повторные слушания, вынесено не просто предписание, а уже постановление ФАС, более жесткая бумага. Россельхознадзор эту бумагу взял и пошел в арбитражный суд, чтобы отменили неправильное постановление. Были слушания в арбитражном суде. Суд признал, что ФАС права, Россельхознадзор не прав. Суд в приговоре написал, чтобы Россельхознадзор выполнил предписания ФАС по аккредитации. Ну и что? Они получили эту бумагу и отвалили.

Экспертами было предложено три варианта решения вышеизложенной проблемы.

Модератор Левада-Центра: Одно предложение, вы назвали его консервативным: экспертизу проводит тот, на кого указали, при этом должно существовать независимое финансирование, т.е. чтобы платил не испытуемый, а бюджет.

Представитель отраслевой ассоциации: Да, да, да.

Модератор Левада-Центра: Понятное предложение, а второе, если у вас есть консервативное, то, наверное, есть радикальное?

Представитель отраслевой ассоциации: Радикальное: заставить федеральные органы исполнительной власти не нарушать антимонопольное законодательство, создать механизмы, могущие заставить исполнять предписания ФАС… Оштрафовать.

…

Представитель отраслевой ассоциации: Есть еще и третий путь. Путь жесткий, грустный, но, вообще-то говоря, самый честный. Признать результаты административной реформы несостоятельной и ввести опять в штат службы эти хозяйствующие субъекты, производящие анализ. Дать им титул чиновников. И пусть они, будучи чиновниками, делают анализы.

3. Применительно к государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности эксперты отметили, что необходимо четкое разграничение компетенции органов, уполномоченных в данной сфере (прежде всего, МЧС и Ростехнадзора), на уровне положений о данных органах.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Правильно ли я вас понимаю, что разведение полномочий между тем же МЧС России, между МВД России, между Ростехнадзором должно проводиться в положениях об этих органах?

Представитель отраслевой ассоциации: Да, это не предмет административных регламентов.

Представитель отраслевой ассоциации: Конечно.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Таким образом, правильно ли я вас понимаю, что в положении о том или ином органе мы должны под каждой функцией прописывать.

Представитель отраслевой ассоциации: Да.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Эта функция распространяется на такую-то территорию, на такие-то объекты, на такие-то субъекты и т.д. А регламент прописывает только процедуры. Так?

Представитель отраслевой ассоциации: Именно механизм исполнения государственных функций.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: То есть мы сейчас предлагаем перенести эту нагрузку, которую, лично мне казалось, должен нести на себе административный регламент на положение об органах.

Представитель отраслевой ассоциации: Конечно!

4. Также эксперты указали на необходимость четкого и последовательного разделения функций профилактики пожаров и надзора за выполнением требований пожарной безопасности, определения объекта и предмета контроля.

Модератор Левада-Центра: Если я правильно понял Елену Викторовну, то она указывает на то, что есть две деятельности, конечным результатом которых будет снижение опасности пожаров. Одна — осуществление неких технических функций, действий, починить проводку или курящему дать пепельницу или, в конце концов, курящего вывести и запретить курить, или развесить огнетушители и т.д. Это процедуры собственно по обеспечению пожарной безопасности. И есть процедуры по надзору за этим. А ты развесил ли? А ты выгнал ли? А ты запретил ли?

Представитель отраслевой ассоциации: Это и есть предмет положения о надзорном органе. Как ты будешь ходить, проверять, развесил ли, проверять, как ты подаешь пепельницу, проверять наличие этих самых огнетушителей и работают ли эти огнетушители. Самое главное, что ты должен делать, если ты огнетушитель не нашел, если он не работает, если закрыты на лестницах эти решетки. Это и есть предмет административного регламента, а мы читаем этот административный регламент и там написано, что осуществляет управление ГПН региональных центров. Значит, они занимаются ликвидацией последствий стихийных бедствий.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Говоря о контрольно-надзорных функциях по Роспотребнадзору, Росздравнадзору и Россельхознадзору, мы услышали критику, что реально исполняют эти функции не органы государственной власти, а иные структуры. Здесь речь идет о другом. Я делаю вывод: здесь речь идет о том, что законы 1990-х годов о пожарной безопасности, появившийся ныне технический регламент в силу действительно реальной проблематики исполнения этой функции на местах и еще неготовности общества прописывать это все дробно, процедурно, допускают следующую ошибку: они не разводят две абсолютно разные функции по предотвращению и по ликвидации. Поэтому, мы делаем первый вывод, что нужно развести эти две функции, посмотреть, как на это сейчас смотрит новый технический регламент о пожарной безопасности, есть ли там это деление. Дальше посмотреть, кто является ответственным лицом по первой функции, предупреждения. Мы выходили на проблему арендатора или арендодателя, кто является ответственным: арендатор или арендодатель. Что писать в гражданско-правовом договоре? Кого назначать ответственным? Когда пропишут круг ответственных лиц за вывешивание противогазов и прочих необходимых вещей, это будет одна функция, это будет один регламент, а вот надзор — это другое дело.

Представитель отраслевой ассоциации: Не совсем так. Административный регламент по надзору за выполнением федеральными органами, а также должностными лицами, гражданами совершенно непонятно установленных требований пожарной безопасности. Здесь написано, кто осуществляет. Но что является предметом мероприятий по надзору? В данном случае здесь получается надзор за надзорными органами. Мы хотим видеть в данном регламенте надзор за выполнением федеральными органами установленных требований пожарной безопасности. Как представитель управления ГПН МЧС в составе одного человека, двух человек, трех человек проводит надзорные мероприятия.

Модератор Левада-Центра: То есть вы хотели бы, чтобы регламент описывал сам процесс — надзорные мероприятия?

Представитель отраслевой ассоциации: Конечно! Административный регламент должен это описывать.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это первое, что я хотела сказать. Первое — развести эти две функции: превентивную и собственно надзор. Второе — посмотреть, где прописаны конкретные требования.

3.18. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере экологической экспертизы и промышленной безопасности. 1.10.2008 г., Москва

Эксперты обсудили ряд серьезных проблем, существующих в сфере организации и проведения государственной экологической экспертизы и в сфере лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности.

1. В процессе обсуждения эксперты отметили, что на качество исполнения государственной функции по проведению государственной экологической экспертизы негативно сказываются перманентные изменения системы федеральных органов исполнительной власти.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Я могу по практическому столкновению с деятельностью Ростехнадзора и действию административного регламента по экологической экспертизе сказать следующее: тут опыта мало в том плане, что постоянно происходит реорганизация Ростехнадзора. Было управление по экологической экспертизе, сейчас это в виде отдела, сотрудники постоянно меняются. Вот именно в настоящее время Ростехнадзор был передан в МПР, и функции экологической экспертизы вот Росприроднадзора переданы Ростехнадзору. Поэтому не работает регламент в части, где указаны адреса Росприроднадзора. Процесс, насколько мне известно, еще не закончен, потому как не только функции передавались, но и штат из Росприроднадзора переходил, но не весь перешел. Ситуация не очень хорошая в плане работоспособности и, соответственно, исполнения функций по этому регламенту.

…

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Сроки не исполнялись, и по документам представленным были необоснованные придирки. Приходилось выходить для выяснения вопросов на само руководство Ростехнадзора, которое ведет экологическую экспертизу, выяснять. Они говорили: «У вас все правильно, необоснованные придирки, мы накажем».

Модератор Левада-Центра: Это они тянули время?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Да. Дело в том, что есть нехватка штата. Они просто не справляются. Это банальные вещи — они не справляются с потоком документов, представленных на экспертизу. Такой период сейчас.

…

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Идет реорганизация ведомств — Ростехнадзора и Росприроднадзора, которые входят в МПР. Все мы ожидаем создания единого органа. Была хотя бы восстановлена та деятельность экологической экспертизы, которая критиковалась раньше, когда она была в составе комитета Госкомэкологии и ранее там Минэкологии, Минприроды. С 2000 г. идет непрерывное шараханье, изменения постоянные. То, что было положительного наработано, можно было бы использовать. Вроде бы хотели как лучше, а все эти годы получалось как всегда.

2. Эксперты указали на необходимость коренной переработки административного регламента о проведении государственной экологической экспертизы в связи с изменением законодательства, а именно: перераспределением полномочий между федерацией и субъектами федерации.

Представитель ТПП: С моей точки зрения, в связи с принятием новых нормативных актов, этот регламент в данном виде не имеет права на существование.

…

Представитель ТПП: Влез законодатель под давлением бизнеса, поломал многие вещи. А дальше произошли все последующие реорганизации аппарата, плюс сам экологический контроль разделился на федеральный уровень, региональный уровень. Кроме того, по Указу Президента изменения в системе федеральных органов исполнительной власти привели к тому, что федеральная служба технологиче-

ского, экологического надзора видоизменилась. Эта служба стала рядовой. Она потеряла право на нормотворчество, хотя бы даже «шапки» этой не может быть здесь. В этом регламенте.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Теперь утверждает МПР России?

Представитель ТПП: Да. Теперь это функция МПРа. Функцию будет выполнять, как заявил министр природных ресурсов, Росприроднадзор. Сейчас есть проект постановления о порядке осуществления государственного экологического контроля. Весь контроль будет в Росприроднадзоре.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Экспертиза в Ростехнадзоре, а экологический контроль в Росприроднадзоре.

Представитель ТПП: Да, экспертиза в Ростехнадзоре, а Росприроднадзор будет осуществлять только контроль природного свойства. Вот третий пункт, Федеральная служба по экологическо-атомному надзору и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования проводят государственную функцию. Росприроднадзор теперь не будет проводить технологическую экспертизу.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В соответствии с положениями, которые майскими и июльскими постановлениями были приняты?

Представитель ТПП: Да, да, да — 404 постановление Правительства.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В регламент необходимо внести соответствующие изменения?

Представитель ТПП: Я думаю, что изменениями тут не поможешь.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Почему?

Представитель ТПП: Регламент надо изложить по-новому. Теперь объекты контроля разделяются на два уровня, т.е. федеральный контроль — одно дело, а контроль субъектов федерации — это совсем другое дело.

Модератор Левада-Центра: Владимир Андреевич, я понимаю, что разница должна быть. А в чем она состоит?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: В авторитетности…

Представитель ТПП: Объекты федеральной экологической экспертизы и объекты экспертизы регионального уровня. Региональный уровень пусть сами устанавливают. Это их будет теперь административный регламент.

3. По мнению экспертов, серьезным недостатком регламента о государственной экологической экспертизе является отсутствие в нем четко определенного, закрытого по составу перечня документов, которые должен предоставить заявитель.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: При обращении в Ростехнадзор прикладываются положительные заключения или документы согласования органов федерального надзора и контроля, органов местного самоуправления, получаемые в установленном законодательством РФ порядке. Для меня, как для юриста, эта формулировка слишком абстрактна, для того чтобы понять, что именно с меня спрашивают органы. Это всем очевидно?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Да. В том-то и дело, что конкретного перечня документации общего нет.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Нет ни в одном законе?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Конкретного нет, конечно.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В законе или в положениях?

Модератор Левада-Центра: Владимир Андреевич, вопрос о документации, которую надо предоставить для того, чтобы пройти экспертизу.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Да, перечень документов. На федеральном уровне он у них внутри, но он там есть. Можно с ним ознакомиться.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А где есть?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: В Ростехнадзоре.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Где именно — прямо в самих помещениях?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Да именно. На сайте его нет, скажем так.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В нормативно-правовом акте этого нет?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Нет.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: То есть это только внутренняя документация, которую знают только чиновники.

Модератор Левада-Центра: Это должно было быть в регламенте?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: В том-то все и дело, что да, чтобы не приходилось уточнять все время. Вы готовите один перечень, приходите, а там, оказывается, он опять изменился — нужно еще что-то. С этим постоянно сталкиваются на региональном уровне тоже. Скажем, каждый регион — свой перечень.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Мы обязательно зафиксируем в юридических заключениях, что перечень документов, предоставляемых для проведения государственной экологической экспертизы, слишком общий, пространный, неопределенный, не позволяющий субъектам предпринимательской деятельности однозначно толковать, понимать и предоставлять конкретные документы.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Он должен быть открытый еще.

Модератор Левада-Центра: В смысле доступен, закрытый по составу и открытый по доступу.

4. Эксперты отметили необходимость нормативного закрепления порядка формирования Ростехнадзором экспертной комиссии, исключающего усмотрение чиновников при ее формировании, а также закрепление порядка проведения экспертизы данной комиссией.

Представитель ТПП: Это тоже спорная формулировка в законе.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Какая спорная, прошу прощения?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Что Ростехнадзор организует и проводит. Не проводит он.

Представитель ТПП: Нет. Нет. Нет. Он организует.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Только организует?

Представитель ТПП: Только организует. Проводит ее комиссия.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Создается приказом экспертная комиссия. На каждый случай.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: То есть на каждый случай создается правовой акт.

…

Представитель ТПП: Каждый объект имеет свою специфику. Привлекаются эксперты, которые в базе Ростехнадзора.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Они аккредитованы? Они лицензированы?

Представитель ТПП: Нет.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Они просто известные, скажем так, ученые свои, специалисты…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это какой-то определенный круг лиц, который выбирает Ростехнадзор по своему усмотрению…

Представитель ТПП: Да. По приказу.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: И процедура выбора-отбора не предусмотрена.

— Вне конкурса.

Представитель ТПП: Потом, когда экспертиза эта проведена, она должна быть утверждена Ростехнадзором. Вот тогда только она юридически законченный документ — заключение государственной экологической экспертизы.

Модератор Левада-Центра: Я всех хочу спросить, потому что нам уже приходилось слышать об этой экспертизе разные мнения. Татьяна уже спрашивала: сертифицированы ли эти эксперты каким-то образом?

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Нет такого специального сертификата.

Представитель ТПП: Нет.

Модератор Левада-Центра: Просто я известный ученый, и поэтому меня приглашают?

Представитель ТПП: Ростехнадзор включает в перечень экспертов. Это и будет аккредитацией или сертификацией. Я хочу сказать по экспертизе ВСТО, известного трубопровода Восточная Сибирь — Тихий океан. Там было 106 экспертов, и большинство из них были против.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Очень известное дело. Мне рассказывали эту историю.

Представитель ТПП: Для того, чтобы получить положительное заключение, 86 экспертов были заменены Ростехнадзором.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: 86, т.е. в отсутствии этой процедуры, закрепленной нормативно, они позволяют себе даже по таким кричащим делам делать, что хотят.

Представитель ТПП: Да. Но опять же, под давлением, т.е. само управление по экологической экспертизе тоже поддерживало негативное решение по этому проекту.

…

Представитель крупной промышленной компании: Я считаю, нет сегодня достаточного регламента для определения процедур того численного размера экспертного совета, который определяет результаты экологической экспертизы. Кроме того, я считаю, что нужно обязательно прописанный регламентом перечень документов, который должен быть публично размещен на сайте для того, что бы эта процедура была открытая, прозрачная, понятная.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вопрос оплаты труда экспертов и ответственности можно еще высказать.

Представитель крупной промышленной компании: Плата идет не за счет заказчика, а за счет федерального бюджета. Это тарифная сетка, это какие-то копейки буквально чисто символические. Я, наоборот, считаю, что оплату нужно сделать выше, что бы они были заинтересованы. Выше мотивация и выше ответственность.

5. Эксперты высказались за изменение концепции экологического регулирования: переход от контроля за результатом (т.е. объемом загрязнения) к контролю за технологиями.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Речь идет о том, что от контроля по результату, т.е. по уровню загрязнения переходят к контролю за технологиями, и если…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Технология соответствует. Это было внесено указом в последнюю редакцию. Контроль за технологиями.

Представитель ТПП: Наоборот, из федерального закона это изъято. Технологии не регулируются…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это очень интересный момент, Владимир Андреевич.

Представитель ТПП: Сейчас, одну секундочку, вот эту мысль доскажу. В Европе это уже давно все есть: реестр технологии, по ним устанавливаются требования и т.д. Практически это означает следующее. Мы регламент рассматривали, техническую безопасность железнодорожного транспорта. Нас пытались убедить, выхватив технологии, что эксплуатация железнодорожного транспорта опасность составляет, а не то, что там есть вагоны, кабина электровоза, тележки прочие…

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А правильно я понимаю, что это — позиция Медведева, заявленная им в Челябинске в феврале, то, с чего началось масштабное хождение мысли по созданию реестра наилучших существующих технологий. Это идеологически экологическое сообщество поддерживает. Я содержательно не очень понимаю, о чем идет речь, т.е. то, что вы объяснили на примере паровозов, — это технология ввода паровоза в эксплуатацию в виде инструкций.

Представитель ТПП: Сколько он должен выбрасывать, какой ток там должен бежать.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Вы немножко о другом говорите, чем Владимир Андреевич. Реестр наилучших доступных технологий касается того, что если ваше предприятие использует такую технологию, т.е. оно предусматривает уже работу при сбросах-выбросах и образование отходов по соответствующим нормативам. Вы тогда не платите.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Последствие я понимаю. Я не понимаю, существует ли технология, что это за технология. Например, у меня машина и там стоит двигатель, бензин я использую, и если он определенной чистоты, то я не плачу. Таким образом?

Модератор Левада-Центра: Да, да, да.

Представитель ТПП: Вот что значит технология.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Это вас подвигает на модернизацию, реорганизацию работы и т.д.

6. Эксперты высказали мнение о необходимости в рамках реформы технического регулирования объединить экологические и санитарно-эпидемиологические нормативы.

Представитель ТПП: Согласно первоначальной редакции закона там должен был быть общий технический регламент экологической безопасности. Так вот его взяли и убрали.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Да потому, что было очень сложно утвердить инвариантные для всей страны требования по экологической безопасности, в то время как в каждом регионе есть специфика. Это аргумент серьезный.

Представитель ТПП: С моей точки зрения, вопрос заключается в другом.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В чем?

Представитель ТПП: Его задавили две стороны. Во-первых, для того чтобы сказать, что такое экологическая норма, ее нужно развести санитарно-эпидемиологической нормой. Они ж не хотят понимать, за окном атмосферный воздух, и это закон об охране атмосферного воздуха. Это природная среда, природный ресурс. То, что регулируется санитарно-эпидемиологическим законодательством, это уже называется воздух в производственном помещении или как угодно. В законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии установлены требования к учебной комнате, требования к цеху...

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вам это понятно. А им?

Представитель ТПП: Они говорят: «А мы за это держимся», и эти же нормы начинают туда распространять, поэтому надо было разделить предмет регулирования, а они этого не хотят делать. Они говорят «Мы хотим там быть». С другой стороны, есть некое лобби по закону техрегулирования. В технические регламенты должны были попасть наиболее общие требования в этой части. Да? А все остальное признавалось добровольным, и у нас летели сотни, тысячи стандартов — стандарты предприятия, национальные стандарты, стандарты отраслей и т.д. Это все лобби. Они, объединившись, сказали: «Нет, не надо этого делать», и убрали.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: То есть нарушение экологических требований слишком опасно. Между тем до сих пор никакие общие нормы так и не установлены, не так ли?

Представитель ТПП: Да

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А как логически надо?

1-й представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Наоборот.

2-й представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Сангигиенические нормативы более жесткие, чем просто экологические. А нужно вводить единые нормативы.

7. В отношении административного регламента исполнения государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности эксперты отметили, что формы ряда документов, которые необходимо предоставить для получения лицензии, не разработаны.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Не все документы еще доработаны, разработаны, на основании которых нужно получать лицензию. Это связано с классами опасности отходов и их каталогом. Это позволяет чиновникам из Ростехнадзора и соответствующих отделений затягивать вопрос получения лицензии.

…

Модератор Левада-Центра: Самое главное, что некоторые заключения нельзя получить на основании действующего реестра опасных отходов, решение здесь принимается по усмотрению.

8. Эксперты указали, что Ростехнадзор самовольным введением аккредитации организаций, осуществляющих обучение специалистов по обращению с опасными отходами, ограничил перечень таких организаций, что затрудняет получение лицензии.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Еще один момент, который у вас здесь вообще не упомянут. Предприятие, которое получает лицензию для обращения с отходами, должно иметь и обученный персонал. Сейчас усложнилось получение документа государственного образца о прохождении обучения этими лицами.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А в чем проявляются осложнения?

1-й представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Эта наша была сфера. До сих пор мы пользовались возможностью наших профессионалов и, соответственно, профессионалов-преподавателей из очного факультета МГУ, а также представителей исполнительной власти, проводили это обучение до 60 обучений в год и выдавали соответствующие удостоверения государственного образца. Мы были лицензированы на эту область обучения.

2-й представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Да лицензированы на обучение. А этим приказом и постановлением Ростехнадзора введены три вида курса по экологии, которым должны обучаться руководители предприятий, руководители служб экологических и просто специалисты по обращению с отходами. Организация должна быть не только лицензирована, но еще и аккредитована в Ростехнадзоре. В общем, очень жесткие требования, и этот список ограничился.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Соответственно рынок обучающих организаций сузился, и получить это образование проблематично и дороже. Таким образом, Ростехнадзор присвоил себе функцию аккредитации по обучению.

Представитель компании, осуществляющей экологическую экспертизу: Совершенно не свойственную ему функцию. С другой стороны, территориальные органы Ростехнадзора имеют право выдавать удостоверения без проведения обучения.

9. По мнению экспертов, экологическая экспертиза и экспертиза промышленной безопасности имеют дублирующий характер, что представляет собой избыточный административный барьер.

Представитель ТПП: Можно взять регламент экологической экспертизы промышленной безопасности и медицинской экспертизы (по всей видимости имеется в виду санитарно-эпидемиологический надзор. — *Прим. ред.*). Вот три направления, три сферы регулирования, это 21 документ, 21 согласование, которые должен получить, оформить субъект, пожелавший заниматься производственно-хозяйственной деятельностью. По времени это до 2 лет. На больших предприятиях эта экологическая экспертиза месяцами длится. Плюс это все очень приличные деньги.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это свидетельствует об избыточных административных барьерах и о завышенной, а главное, непрозрачной плате за эти действия. Если бы эта плата была легальной, еще бы…

Представитель ТПП: Безусловно. Но я уже говорил, что экспертиза экологическая, экспертиза промышленной безопасности, и медицинские вещи очень близко совпадают.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: По объекту регулирования, по нормам, по требованиям.

Представитель ТПП: По объекту регулирования и по требованиям, которые предъявляются и вносят разнобой… там четыре опасных объекта, здесь пять.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Там 100 требований, там 105, и они практически совпадают.

Представитель ТПП: Можно хотя бы состыковать и сказать, что если ты прошел экологическую экспертизу, то тебе не нужно проходить экспертизу промышленной безопасности. Тем более, в законе о промышленной безопасности написано, что все это должно отвечать экологическому законодательству. Зачем еще экспертизу промышленной безопасности? Там настолько это зарегулировано, что если ты хочешь применить какую-то технику, получи разрешение. Мало того, что ты пройди лицензирование, ты еще сертификат получи и потом еще разрешение на применение. Четыре документа, которые можно легко превратить в один документ, пусть усложненный некоей процедурой, но это же будет один раз, а не четыре раза бегать в четыре разные инстанции. Можно еще эти вещи состыковать. И вообще, если сравнить закон о техрегулировании, и закон о промбезопасности, то там полностью совпадающие объекты.

10. Применительно к административному регламенту исполнения государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности эксперты указали на ряд недостатков юридической техники, которые могут быть в равной мере отнесены к большинству регламентов.

Представитель ТПП: Раз лицензирование предусмотрено, порядок установлен, значит так нужно. Проблема в следующем. Закон говорит, что такое лицензирование нужно делать. Есть порядок. Есть, наконец, люди, которые это осуществляют. Регламент — это процессуальное право, административ-

ная процедура. Не нужно сюда вносить никаких положений, которые относятся к сфере материального права. Например, я нашел приложение, содержащее характеристики объектов, подлежащих внесению в реестр опасных производственных объектов. Это и есть коррупция.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Первый момент — Вы сообщаете нам о том, что права и обязанности должностных лиц должны быть в нормативно-правовых актах высшего порядка.

Представитель ТПП: Их компетенция, это все не здесь.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Их компетенция — да. А вот процедуры, описывающие реализацию их прав и обязанностей, это, с моей точки зрения, предмет регулирования административного регламента.

Представитель ТПП: Теперь об объектах регистрации. Это не должно быть здесь, так как это материальное право. Не здесь должны устанавливаться объекты. Вы посмотрите приложение № 8 приказа 606, оно содержит некий критерий идентификации опасных объектов. Они устанавливают, что этот объект обладает такими свойствами, и поэтому он опасный. Это не процедура, а материальное право. Пусть Ростехнадзор или МПР своим приказом утвердит.

…

Представитель ТПП: Я только лишь говорю, что это должно не в процедурном документе быть, а в материальном. В отдельном!

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Мы зафиксировали по многим или по всем предоставленным сегодня регламентам избыток материальных норм и юридические технические недостатки, которые позволяют органам власти создавать нормы права по своим функциям вместо того, чтобы процедурно прописывать действия и результаты, основания отказа, перечня документов, которые необходимы должностному лицу для исполнения закрепленной за ведомством функции.

…

Представитель ТПП: Еще одно сугубо юридико-техническое замечание. Вот мы читаем: административный регламент федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции. Это неправильно. С моей точки зрения, это прямо противоречит постановлению Правительства о порядке разработки утверждения.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Что Вы имеете в виду? Что противоречит?

Представитель ТПП: Это не регламент службы, это регламент исполнения функции. А кем она исполняется, указывается в документе.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Вы имеете в виду, что неправильная формулировка?

Представитель ТПП: Неправильная. Возьмите, например, пункт 31.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Они все так и сформированы.

Представитель ТПП: Не все. Вы найдете там, где сказано: «административный регламент предоставления услуг или административный регламент исполнения функций».

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: И не указан орган?

Представитель ТПП: Нет!

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Прекрасная мысль. Органы реструктуризируются, а функция остается.

Представитель ТПП: Посмотрим положение о Ростехнадзоре и новое 404-е постановление Правительства 2008 г., где внесено изменение о федеральном экологическом контроле. Там указан не просто госинспектор, а федеральный государственный инспектор. Федеральные государственные инспекторы делятся на главного государственного инспектора и т.д. У них разная компетенция. Это одна вещь. Осуществляет эту функцию не подразделение, не исполнитель, не должностное лицо, не просто уполномоченный работник, а только лишь государственный инспектор.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: При осуществлении любой функции мы должны указывать обязательным образом те должностные лица, которые осуществляют непосредственно контроль, а именно: специально уполномоченное должностное лицо — инспектор либо федеральный, либо региональный, в зависимости от того, о каком регламенте мы говорим.

Представитель ТПП: Это хорошо, когда можно написать процедуру проверки. Но когда мы переходим к выявленным нарушениям, составлению протокола, наложению административного взыскания,

то здесь ни в коем случае нельзя допускать волюнтаризма. На практике берут и переписывают ту часть закона, скажем, об охране окружающей среды, где права и обязанности, или всю административную процедуру в вольном изложении из административного кодекса. Этого ни в коем случае нельзя делать. Это в административном кодексе все есть, поэтому необходимо просто написать отсылку к кодексу, и все. Потому что в противном случае получается вольное изложение административного кодекса.

…

Представитель ТПП: Во многих регламентах пишут: «в судебном порядке и в соответствии с процессуальным законодательством». Точно так же здесь — все, что предусмотрено КоАП, не надо кусками «тащить» в регламент. Я еще раз говорю, в вольном изложении.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Дискредитируя тем самым КоАП, акты вышестоящей силы.

Представитель ТПП: Да. Мы приказом министерства изменяем требования или вольно толкуем требования кодекса. Вот в чем опасность.

3.19. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере антимонопольного регулирования, содействия в трудоустройстве и исполнительного производства. 2.10.2008 г., Новосибирск

Эксперты обсудили результаты внедрения административных регламентов, регулирующих дачу разъяснений антимонопольного законодательства, рассмотрение жалоб на действия заказчика при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и осуществление контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов, а также административного регламента по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности, трудоустройства, профессионального обучения и административного регламента по организации розыска должника-организации и имущества должника.

1. Говоря в целом об исполнении ФАС России своих функций, эксперты указали на отсутствие четкого определения в законодательстве понятия «сговор», что затрудняет пресечение действий, направленных на ограничение конкуренции.

— С точки зрения антимонопольного законодательства, есть проблемы на региональных товарных рынках. При этом очень сложно определить сговор. Вроде бы формально действуют две-три организации, и тем не менее сговор есть. Далеко ходить не надо — нефтепродукты, это всего остального касается. Мы страна, производящая нефтепродукты, а нам говорят: «А вот в США цена такая-то». Но простите, бананы же там, где они растут, они не стоят столько, сколько в стране, в которую импортируются. Поэтому вот есть проблемы в последнее время. ФАС занимается вот этими, даже судебные процессы есть, но сложности есть в силу неотрегулированности законодательства в этой части, чтобы определить, есть там картельный сговор или нет. Скажем, одновременно практически поднимаются цены, в последнее время стали применять правило, если одновременно цены поднимаются, есть картельный сговор. А если с интервалом в 2—3 дня, то сговор или не сговор? Видимо, действительно нужно в законодательстве как-то оговаривать.

2. По мнению экспертов, в силу пробела в нормативных актах, определяющих компетенцию антимонопольных органов, у ФАС отсутствуют полномочия по поддержанию конкуренции на рынках уровня муниципалитета.

Представитель ИНП «Общественный договор»: В регионе могут быть разные уровни доминирования, разные уровни конкуренции. Существует отсутствие конкуренции на нашем маленьком рынке. Вот на уровне местного самоуправления. Всего один хлебозавод, спецкомбинат ритуальных услуг, еще

что-нибудь и т.д. Это маленький рынок на уровне местного самоуправления, на уровне муниципалитета. Проблема заключается в том, что мы, проанализировав функции и положения о федеральной антимонопольной службе и территориальном управлении, не обнаружили у них компетенции вмешиваться вот в эту деятельность. Они не могут рассматривать ситуацию в этом маленьком городочке. Не на уровне региона, а вот в этом маленьком городочке.

Модератор Левада-Центра: А что мешает?

Представитель ИНП «Общественный договор»: Надо изменить положение. Полномочия нет такого у них. В положении о ТУ ФАС и о самой ФАС нет такого полномочия.

…

— Эта же проблема может быть рассмотрена на уровне двух хозяйствующих объектов. Маленький город, один рынок, у него есть хозяева. Есть малые предприятия, микропредприятия, которые на нем торгуют. Он, так как другого пространства торгового нет, по своему усмотрению поднимает резко цены. Либо в цену закладывает ремонт и т.д., заранее оговорено в договоре. Все обращения этих арендаторов рынка не рассматриваются органами ФАС, потому что это не монопольный случай. На самом деле это монопольный случай, потому что эти предприниматели больше нигде не могут торговать, для них нет больше пространства для ведения бизнеса.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Единственная возможность сказать, что ему преференции предоставил муниципалитет. Если можно это доказать, тогда это можно подставить, но нужно специально придумать связь этого человека с местным самоуправлением. Только тогда можно попытаться внедрить туда федеральную антимонопольную службу. Хотя реальная конкуренция, но оказалось, что сама вот эта вертикаль конкуренции обрубается положением о ФАС. У них нет компетенции.

Эксперты также отметили, что отдельные единые функции «разорваны» между ФАС и ФСТ.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Огромная проблема с исполнением регламента Федеральной антимонопольной службы заключается в странно сформулированном положении о ФАС, о территориальной управлении и о том, как разделили их функции. Ясно совершенно, что мы не можем в какой-то момент подать жалобу. Часто все упирается во взаимодействие ФАС и службы по тарифам. Разорванные функции получаются. Это к ним не имеет отношения, они не могут отреагировать и говорят: «Отправляйтесь в службу по тарифам». Там в силу разных причин не реагируют, потому что ФАС все-таки живая структура, а служба по тарифам нет.

3. В отношении административного регламента рассмотрения жалоб на действия заказчика при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд эксперты отметили отсутствие четкого определенного перечня документов, предоставляемых вместе с жалобой, а именно: не определено, что такое документы, подтверждающие ее обоснованность. Это влечет за собой необоснованные отказы в исполнении функции.

— Физическое лицо, которое считает, что нарушены его права при проведении конкурса, обратилось в федеральную антимонопольную службу, выполнив все до единого требования к этому документу. Там еще нужно в течение 5 дней обратиться. Оно обратилось, выполнив условия, кроме одного. К жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность, и составляется опись. Вот все, что смогли, представили, в результате в течение 5 дней получили совершенно четкое указание, что вы не все доказательства собрали того, что там было нарушено, поэтому добавляйте еще. При этом 5 дней было просрочено, понятно совершенно. Через 5 дней уже пошла другая история, поскольку обратились одновременно еще в региональную администрацию, она стала пытаться что-то делать, но в результате сейчас мы до сих пор в суде уже пытаемся доказать, что там были нарушены требования законодательства. В данном случае проблема заключается в следующем. ФАС получила совершенно четкий сигнал о том, что требования были нарушены. Было достаточно оснований для того, чтобы они начинали предпринимать активные действия в рамках этого пятидневного срока. Но они не предпринимали эти действия, считая, что нужно предоставить еще некоторые дополнительные обязательства. Что это за дополнительные обязательства, непонятно совершенно. Документов, подтверждающих обоснованность, кроме одного документа, которые мы представили, с их точки зрения было недостаточно. В регламенте нет указаний, какие иные документы необходимо предоставлять. В результате этот срок

был пропущен, и на тот момент нужно было решить и остановить этот конкурс. Конкурс в результате состоялся. С моей точки зрения, это говорит о том, что функции исполняются крайне нелепо, потому что всегда есть возможность определять, достаточно предоставлено документов, подтверждающих обоснованность, или недостаточно. Я считаю, что нужно реагировать во всяком случае, когда есть хотя бы один документ, который это доказывает, и дальше уже нужно подтверждать, что этого достаточно для того, чтобы что-то делать с конкурсом.

4. Эксперты указали на необходимость установления возможности ФАС не только отменять конкурс, но и приостанавливать его в случае подачи жалобы.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Другая вещь связана с тем, что жалоба не использовалась бы в целях конкурентного давления. Всегда можно написать какую-то такую кляузу, с помощью которой остановить конкурс. Необходимо, чтобы существовала промежуточная возможность ФАС вместе с органом, который принимает решение, приостанавливать конкурс на какое-то время, пока не соберут больше информации. Не совсем отменять, а приостанавливать надо.

Модератор Левада-Центра: Чтобы могли приостанавливать что?

Представитель ИНП «Общественный договор»: Принятие решений. Там ограничения есть, Алексей Георгиевич. Там ограничение есть, в течение которого конкурс должен быть либо продолжен, либо отменен. Но, постольку, поскольку мы знаем, что жалоба может быть в результате необоснованной, потому что недостаточно документов, подтверждающих ее обоснованность, в дальнейшем это может выясниться. Это может быть аргументом как за, так и против.

5. Эксперты отметили, что на практике антимонопольные органы часто не информируют заявителя о результатах мер, предпринятых по жалобе.

— На самом деле служба отреагировала, конкурс был приостановлен, но результатом рассмотрения жалобы является еще и ответ лицу, которое обращалось. Вот этим они пренебрегают. Функции как бы незавершенные получаются. Что такое признание жалобы обоснованной? Это означает, что я получаю документ, что моя жалоба признана обоснованной или что действия прекращены. В случае чего я еще могу в суде его использовать.

6. Эксперты подчеркнули, что в плане обобщения рассмотренных жалоб и информирования о результатах данного обобщения практика лучше, чем того требует регламент. Эксперты признали необходимым закрепить данную практику нормативно.

Представитель ИНП «Общественный договор»: На самом деле практика ФАС в некоторой части даже лучше, чем регламент. Наш анализ их информационной активности и размещения на сайтах говорит о том, что они фактически раз в месяц публикуют информацию о рассмотренных жалобах, о том, как они рассматриваются, с какими результатами. Фактически, на самом деле услуга еще имеет дополнительный результат в виде размещения результатов на сайте. В самом регламенте этого нет.

7. В отношении административного регламента осуществления контроля за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов (в части проверки соответствия проекта соглашения требованиям антимонопольного законодательства) эксперты указали, что наименование функции не соответствует ее содержанию.

Модератор Левада-Центра: У меня вопрос. Если я обратился в ФАС на предмет такой проверки, ее прошел, мне сказали, что все хорошо, то далее, когда я заключаю соглашение, если это соглашение заключается на точно тех же условиях, которые я предлагал в проекте, мне будет облегчена процедура получения заключения ФАС?

— А какое еще заключение? В данном случае, это похоже на то, как будто бы вы консультировались с Федеральной налоговой службой о том, что не нарушили ли вы налоговое законодательство

каким-то образом. Если вы при этом отрапортовали, что вы не нарушили, а потом вас проверили и решили, что нарушили, никаких проблем нет, получится, что вы нарушили. Точно так же и здесь. Вас могли проконсультировать и сказать, что да, и принять решение по этому поводу, но это совершенно не факт, что в случае последующей проверки это будет аргументом еще для чего-то. Это не является аргументом ни для чего.

…

— В данном случае либо мы определяем статус этого разрешения, как некоторой охранительной вещи, которая подтверждает вашу позицию, когда вы будете судиться потом с антимонопольными органами, которые предъявят вам претензии, что они проверили, и фактически как бы легитимизировали такую сделку. Аналогично тому, что ФНС делает. Либо мы заставляем Федеральную антимонопольную службу собрать всю функцию вместе. На самом деле, мы услуги здесь не получили, честно говоря. Государственная услуга заканчивается получением документа, который предоставляет нам право на доступ к работе по правилам. У документа статус должен быть. Здесь нет никакого документа, просто письменное консультирование в рамках функций по контролю за соглашениями, ограничивающими конкуренцию.

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: На самом деле мы получили кусок функции, разорванную функцию, потому что контрольно-надзорные функции включают в себя консультирование, в том числе письменную проверку соглашений и т.д. В противном случае смотрится странно ситуация, при которой человек вправе проконсультироваться, а дальше-то что? Мы самой функции по контролю не получили. Эта функция чистая консультационная функция.

— Я бы назвала ее услугой. Это мое право.

8. Эксперты отметили, что для выполнения данной функции требуют ряд документов, необходимость в которых отсутствует.

— Совершенно непонятно, зачем для проверки соглашений на соответствие антимонопольному законодательству требуется бухгалтерский баланс? Я этого понять не могу, это дополнительное обременение. Если такие же соглашения от иностранного юридического лица, там не требуется никакого баланса. Вы должны доказать, помимо того, что вы зарегистрированы, помимо того, что вы существуете на рынке, вы должны еще предъявить некоторые документы, характеризующие то, что вы налогоплательщик. Мне кажется, что это искусственное смешение функций. Федеральная антимонопольная служба не следит за тем, является кто-то добросовестным налогоплательщиком или нет. Их задача посмотреть соглашение, которое соответствует требованиям антимонопольного законодательства или нет. Все еще более усложняется и становится более анекдотичной ситуация, когда речь идет о юридических и физических лицах, которые используют упрощенную систему, единый налог на вмененный доход. Это вообще ни о чем не говорит, это цифры. Ведь это же налог, который устанавливается для определенного вида деятельности. Он не объясняет ни объема его оборота, ничего. Зачем, для того чтобы принять решение о том, что соглашение, которое мы подготовили, соответствует нормам антимонопольного законодательства, я должен брать выписку из налоговой инспекции не только по поводу того, что я существую, но еще и штамповать непрерывно выписки о том, что я заплатил налог единый. Это, по-моему, нонсенс. Очень многие функции антимонопольных ведомств, которые связаны просто с дачей разъяснений, имеют дополнительные обременения для предпринимателей, которые называются не иначе, как административные барьеры.

…

Представитель ИНП «Общественный договор»: Есть дискриминация российских хозяйствующих субъектов по отношению с нерезидентными хозяйствующими субъектами. Я вправе, но я, т.е. резидент, при получении этой самой функции должен предоставить больше документов, чем нерезидент. Почему? Зачем, для того чтобы рассмотреть проблемы моего соглашения, соответствуют ли они антимонопольным требованиям или нет, необходимо предоставить справку из налоговой о том, что я плачу единый налоговый минимальный доход.

9. Эксперты подчеркнули, что спрос на данную функцию отсутствует, поскольку потенциальные заявители опасаются, что обращение в антимонопольный орган повлечет за собой повторные проверки.

— Российские юридические лица и индивидуальные предприниматели считают, что после этого будет санкция в обязательном порядке, т.е. они подставляются под проверку сами. Это называется выйти под фонарь. ФАС, с их точки зрения, всегда ищет под фонарем, кто засветился, к тем и приходят. Обратиться значит засветиться. Это первое. И второе. Мы пытались найти компанию-нерезидента, которая бы обратилась. Там ситуация следующая: голландцы не знают для чего им это надо. Если бы рассмотрение в нашем федеральном антимонопольном органе проекта соглашения говорило о том, что оно проверено, и к ним не было бы претензий у их антимонопольных служб, это бы все изменило. Но когда они представляют в Европейском союзе полученные у нас документы, то считается, что такое просмотренное проект-соглашение не является никаким аргументом, т.е. они никак не заинтересованы.

10. В отношении административного регламента по организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности, трудоустройства, профессионального обучения эксперты указали, что на практике услуги по профориентации практически не оказываются.

— Перед тем, как отправить гражданина на переобучение или на поиск работы, гражданин должен пройти вот эту услугу по профориентации своей. Но регламент не соблюдается в этой части.

— В какой части?

— В части предоставления профориентационной услуги.

— До того, как отправлять на обучение?

— До того, как отправлять. Отправить на обучение с удовольствием, отправить на поиск работы, на отметку к работодателям с удовольствием, но перед этим профконсультирование может не произойти.

— Т.е. его не будут тестировать…

— Его не будут тестировать, не будут выяснять способности, могут обратить внимание на его прошлый профессиональный опыт или на его образование, полученное до того, или, как вариант, на его личное желание — я хочу учиться. Этого бывает достаточно, чтобы человек был направлен на переобучение.

11. Эксперты высказали мнение о необходимости нормативного закрепления стандартов исполнения профориентационных услуг.

Представитель ИНП «Общественный договор»: Мне кажется, что на каждом этапе должен содержаться обязательный минимум. Дополнительный уровень может быть для шахтерской местности, для северной. Но должен быть необходимый минимум, по крайней мере, как стандарт оказания медицинской помощи или стандарт образовательных услуг. Должна быть ссылка на какой-то документ, с которым это связано.

— По-моему в регламенте ссылок нет ни на какие стандарты, там просто подробно перечисляется, что нужно делать, что они должны делать, но никаких ссылок на стандарты нет.

12. Применительно к административному регламенту по организации розыска должника-организации и имущества должника эксперты отметили следующие недостатки: платность розыска для заявителя, отсутствие ответственности судебных приставов за ненадлежащее выполнение обязанностей по розыску.

Представитель сибирского правозащитного центра: Нужно различать: розыск имущества должника в рамках исполнительного производства и розыск имущества должника, когда судебный пристав-исполнитель уже говорит: «Все, я найти никого не могу». Начинается розыск уже по другой системе, т.е. специальное есть подразделение по розыску имущества должника.

Модератор Левада-Центра: А скажите, пожалуйста, отрегулировано какой-то нормой, когда подключается это подразделение?

Представитель сибирского правозащитного центра: Отрегулировано, да. И в регламенте есть, и в законе есть. По крайней мере, это практически очевидно. Тогда, когда уже получил отказ, и возвращается исполнительный лист обратно с постановлением судебного пристава, что взыскание невозмож-

но, после этого можно уже оплатить услугу и подавать на розыск имущества должника. Но здесь, опять же, проблема: там, где «контрольная закупка» делается, уговорить взыскателя, чтобы он эту закупку сделал, т.е. возбудил дело по розыску, оплатил эту услугу, очень сложно, так как гарантий он никаких не получает. Он заплатил деньги, эта служба сделала вид, что искала, тем более, там двухмесячный срок всего, т.е. по истечении двухмесячного срока они прекращают розыск имущества должника, деньги пропали, они говорят: «Никого не нашли», — все. Мало того, что взыскатель не получил денег по основному исполнительному листу, он потратил деньги еще на розыск имущества должника.

Модератор Левада-Центра: Значит, они не несут ответственности за результат своей деятельности.

Представитель сибирского правозащитного центра: Не несут ответственности.

…

Представитель сибирского правозащитного центра: Розыск должника, имущества должника — платный за исключением редких случаев, т.е. когда представляешь интересы государственные или муниципальные, по розыску ребенка и т.д., тогда бесплатно делается. Где какие-то проблемы решаются по розыску имущества должника, там услуги платные, т.е. ты должен предварительно оплатить эти услуги.

…

Представитель сибирского правозащитного центра: Я бы даже сделал предложение по изменению закона, чтобы платных услуг вообще не было. Пожалуйста, ищите, а потом через суд взыскивайте с должника. Почему это должен делать взыскатель? Государство здесь полностью уходит в сторону и говорит: «Розыск имущества должника — это твои проблемы». Заставить судебных приставов исполнять их функции прав у взыскателя нет. Можно обжаловать в судебном порядке действие судебного пристава, но он скажет: «Нет возможности взыскать». Доказывать уже должен взыскатель, что судебный пристав недолжным образом исполняет свои обязанности. Это практически нереально.

Модератор Левада-Центра: Не взыскатель должен доказывать, что судебный пристав чего-то не сделал, а нужно судебному приставу доказать, что он как раз сделал.

— По розыску то же самое.

— Пример: служба приставов ничего не делает, за 2 месяца ничего не сделала. Я говорю: «Она ничего не сделала». Служба приставов говорит: «А вы докажите, что мы ничего не сделали». Что я должен доказывать, если у вас есть дело в исполнительном производстве, возбужденное и оконченное? И никаких действий, запросов — ничего там нет. Кто должен доказывать? А кто доказывает, что действия совершались? Как раз служба приставов, она же предоставляет дело, не я предоставляю дело, потому что там ничего нет. Она предоставляет дело, в котором как раз указывается. А оспаривание бездействия доказывается путем предоставления доказательств о совершении действия.

3.20. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций ФНС России в сфере информирования и учета. 9.10.2008 г., Санкт-Петербург

В процессе мероприятия обсуждался регламент исполнения ФНС государственной функции по бесплатному информированию о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также представлению форм налоговых деклараций и разъяснению порядка их заполнения. Кроме того, в процессе общественных слушаний были затронуты регламенты исполнения функции по выдаче федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции и функции по ведению реестра лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией.

1. Эксперты отметили позитивные изменения в сфере исполнения ФНС своих полномочий по информированию о налогах и сборах.

Бухгалтер, представитель правозащитной организации (СПб): На мой взгляд, система налоговой службы более-менее отработана, потому что бизнес-сообщество за 10 лет, за 15 лет работы с налоговой инспекцией наработало очень большую судебную практику. Налоговая относится вообще к своей работе более внимательно, нежели некоторые иные государственные органы.

…

Представитель деловой ассоциации (СПб): Могу добавить то, что действительно налоговая служба, на мой взгляд, наверное, единственная сейчас из государственных служб, которая достаточно активно пользуется теми достижениями науки, которые существуют, в частности компьютерами. Всевозможные электронные запросы уже возможны. Я на себе испытал, что можно всю отчетность и всю информацию по своим налоговым задолженностям, пеням узнать по электронной почте, никуда не ходя, направив запрос.

2. Эксперты отметили ряд сохраняющихся недостатков и предложили способы их решения. В частности, указали, что на практике имеет место ситуация, когда государственные органы устанавливают такой порядок исполнения государственной функции, который вынуждает заявителей обращаться к услугам коммерческих организаций.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Да, происходит та же самая ситуация, когда государство вынуждает тебя купить у коммерческой структуры какую-то услугу для получения государственной услуги, потому что все эти электронные почты для общения с налоговой инспекцией, конечно, продают коммерческие структуры. Да, они проводят всевозможного вида, как они называют, благотворительные акции, т.е. подключение бесплатно, но за установку ты платишь 3—4 тысячи. Или за установку ты ничего не платишь, за обновление ты только платишь, разные варианты, но это все равно стоит денег. Это то же самое, о чем сейчас сказала Татьяна Леонидовна, что о том, как заполнить декларацию или справку 3-НДФЛ должны были объяснить в налоговой. Но ее отправляют к какой-то структуре, которая за это пятиминутное дело берет 1,5 тысячи.

3. Эксперты указали на то, что серьезной проблемой является отсутствие единообразной практики налоговых органов по разъяснению одних тех же вопросов.

Представитель консалтинговой организации (СПб): Были варианты, когда в процессе работы приходилось сталкиваться с тем, что много мнений. Все знают, что наше законодательство очень запутанное. Давайте спросим у налоговой. Мы там тоже сталкивались с множественными точками зрения, а один раз натолкнулись вообще на очень интересную ситуацию. Это было год назад, когда сходная экономическая ситуация по налогообложению была у знакомых. У одной уже был ответ письменный из налоговой на эту ситуацию. Но когда второе предприятие принесло письмо, они сказали: «Нет! Вы должны второй раз написать», т.е. тот ответ не распространяется на всех. Она мне позвонила и говорит: «Что же мне делать?» — «Ну, пиши запрос, если ты хочешь иметь гарантию». Это меня очень удивило, потому что я со своим таким экономическим образованием считала, что если ситуация совершенно сходна экономически, почему правило не распространяется на всех. Вы, наверно, знаете, как это называется?

Модератор Левада-Центра: Прецедентное правило.

Представитель деловой ассоциации (СПб): У нас даже на сайтах налоговой есть различные базы, когда приводится арбитражная практика, идет ссылка на конкретные дела, конкретные объяснения, но если ты прочел и понимаешь, что у тебя ситуация похожа, то это не значит, что у тебя будет то же самое. Это, пожалуй, один из больших грехов налоговой. Даже если ты нашел несколько одинаковых ситуаций, посмотришь — они не всегда решены одинаково.

4. В процессе обсуждения была высказана идея о необходимости дифференцированного подхода в работе налоговых органов в зависимости от заявителя.

Представитель правозащитной организации (СПб): Безусловно, бесплатное информирование должно быть, но если у нас каждый пенсионер — хотя я понимаю, что это дискриминированная группа, — будет уточнять и нагрузка будет ложиться на тех же специалистов из налоговой, то им справиться

не удастся. Туда же у нас обращаются и бизнес-организации. Как вы считаете, возможно ли это как-то развести? Может быть необходимо посадить 1—2 человека, которые будут работать с пенсионерами, а остальные с физическими лицами или с юридическими лицами. Я знаю, что где-то это разделение есть?

— Это в налоговых инспекциях везде есть.

Представитель правозащитной организации (СПб): Это разделение для физических и юридических лиц, а я имею в виду, что нет специалистов для пенсионеров. Необходимо, чтобы за них документы заполняли. Есть ведь ряд документов, которые письменно заполнить очень трудно.

— Надо разделить электронную отчетность и обычную, рукописную отчетность.

Модератор Левада-Центра: В каком смысле разделить?

— Те, кто может в электронной форме делать и информироваться в электронной форме, т.е. у него есть возможность посещать сайты, пусть сдают в электронном виде. Для тех, кто не может, действительно выделить какого-то человека с компьютером, чтобы он набивал.

5. Эксперты отметили отсутствие надлежаще функционирующей обратной связи от налоговых органов к заявителям.

— Для того чтобы облегчить работу налоговой и нашу деятельность, необходимо внести изменения. Есть пункт, гласящий, что налоговая может отказать в исполнении государственной функции, в случае если предоставленная налоговая декларация была подана не по той форме и не в установленном порядке. Соответственно, они у нас всегда принимают эту форму. Мы не всегда сразу можем узнать, сменилась, не сменилась форма. Не всегда нам сразу говорят. В каких-то случаях говорят, что мы не по той форме представили, а в каких-то случаях у нас ее принимают, мы думаем, что декларацию сдали, но декларация принята не была. По регламенту они должны направить нам письмо, но мы такое письмо ждем уже 3 месяца. Не работает обратная связь от налоговой, позволяющая узнать о том, что наша декларация не была принята, хотя она была лично сдана, и мы об этом могли узнать в процессе, что у нас там что-то не так. Они нам отправили письмо, как они сказали, но письма никто не видел. Я знаю, что не направляют они писем. Может, быть, предусмотреть какое-то электронное сообщение. Была бы электронная почта, где бы они нам присылали, что «ваша декларация не принята».

— Если вы декларацию подаете, неужели они вам не могут сказать, что она не принята?

Представитель правозащитной организации (СПб): Не всегда говорят. Могут говорить, могут не говорить.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Не все говорят.

Представитель правозащитной организации (СПб): Потом совершенно случайно, когда вы сами обращаетесь к ним за сверкой в течение 5 дней, случайно узнаете, что ваша декларация не принята. Вы не понимаете, почему. У вас все правильно. Начинаете бегать по кабинетам, все принимают то утром, то вечером, вы приезжаете туда 20 раз, в конце концов, находится нужный человек и оказывается, что, когда вы переходили из одной налоговой в другую, они вам должны были сделать отметочку, что у вас упрощенная система, но они этого не сделали, хотя это должно было произойти автоматически. В результате ваша декларация упрощенная не принята, потому что считается, как будто вы должны отчитываться обычной декларацией. Получается, что вы должны все постоянно контролировать. Тем самым мы налоговую забрасываем своими письмами. В результате они больше работают. Если бы они как-то этот процесс между собой наладили или с нами как-то связывались посредством телефона или электронной почты, то им же самим было бы легче. Не надо было бы писать нам письмо, не надо было бы возвращать нам эти декларации. Мы бы к ним не приходили несколько раз в год. Получается, что они ухудшают себе же положение. Ухудшают нам, и себе тоже. Мы же все равно в конце концов найдем того, кто за нашу декларацию отвечает. Я что предлагаю? Сделать какую-то электронную связь, чтобы инспектор или какой-то секретарь сообщал, что у вас проблемы с декларацией. Потому что письма не доходят. Видимо, они их не отправляют.

6. Эксперты указали на необходимость уменьшения сроков предоставления информации о задолженности по налоговым платежам, а также упрощения порядка погашения данной задолженности.

— Во-первых, человек, т.е. и физическое лицо, и представитель юридического лица, должен не в течение 5 дней, а быстрее получать информацию, потому что есть ситуации конкурсов и участия

в грантах. То же самое таможенное законодательство никогда не даст вам возможность получить товар, если у вас задолженность в налоговой. Вы должны иметь возможность получать информацию достаточно быстро. Во всяком случае, в течение дня.

Представитель деловой ассоциации (СПб): В регламент нужно внести такой пункт, что погашение задолженности считается состоявшимся, если должник предоставляет оригинал или нотариально заверенный документ, подтверждающий погашение этой задолженности. Я понимаю, вы с этим не сталкивались, но суть этого простая. У вас выяснилась задолженность 17 копеек, вы ее оплатили. Вы пришли в банк, вам сразу же штамп на вашу платежку поставили, что деньги списаны с вашего счета, вы идете в налоговую, а налоговая вам говорит, что деньги должны прийти в налоговую, деньги должны распределиться по отделам, деньги должны упасть на свой счет. В лучшем случае проходит 5—7 дней, это в лучшем случае. Мне только один раз наша 10-я налоговая помогла. Я прибежал с такой ситуацией: шел городской конкурс, мне была нужна нулевая справка, а у меня была задолженность 17, 13 и 34 копейки (эти 17, 13 и 34 копейки я запомнил на всю жизнь). Я прибежал к ним, говорю: «Вот мои платежи», она говорит: «Ну, давай». Почему они пошли на это? Потому что они мне сказали, что у меня нулевая задолженность. Я прихожу получать справку, она мне говорит: «Нулевая задолженность? Ладно, знаем тебя, приходи после обеда». Я прихожу после обеда, у нее квадратные глаза, она мне показывает эту справку, а там вот эти 17, 13 и 34. При этом она не может исправить, потому что это все в автоматическом режиме делается. Я принес ей утром все платежки, что все оплатил, с печатью банка, и она при мне в справке, выданной автоматом машиной, где моя задолженность была указана, вручную писала ноль и «исправленному верить», подписывала, ставила печать налоговой три раза.

…

— Я бы все-таки в регламент внесла слова «по средствам телефонной и интернет-связи». Если гражданин может позвонить по телефону, продиктовать свой ИНН, свой паспорт, почему бы ему не сообщить быстро по телефону, без очередей о том, что с его декларацией и какая у него задолженность.

— Это очень доступная информация. Если она будет передаваться по телефону, то нет возможности сверки, действительно ли этот человек обращается.

— Но если паспортные данные с пропиской и с ИНН указать. В чем тут закрытость информации: принята ваша декларация или нет?

— А это по Гражданскому кодексу защищенная информация. Я не помню формулировку, но нельзя это так давать.

— Если мы высылаем какую-то электронную подпись в налоговую с возможностью идентификации человека, тогда возможно об этом говорить.

— Это очень плохо.

— У нас обсуждалась такая возможность в Перми, что бы была возможность получения какого-то индивидуального кода, который есть только у тебя, и ты его по телефону называешь.

7. В процессе обсуждения был отмечен недостаток использования налоговыми органами данных, находящихся в их электронных базах данных, что накладывает на заявителей неоправданные ограничения.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Постоянно нас заставляют дополнительно сдавать какую-то информацию, какие-то справки, какие-то формы, которые мы сдавали достаточно давно и которые есть в инспекции. Это касается не только налоговой, но и пенсионного фонда, и ФСС. Они все заносят в свои компьютеры, но, когда к ним идешь, чтобы получить ответ, тебе нужно тащить с собой кипу бумаг. Причем зачастую у тебя нет с ними спора, ты понимаешь, что все нормально. Когда спорный вопрос, я понимаю, надо подтвердить, правильно ли это внесено. А когда нет спора, зачем подтверждать, что это было. Получается, что эти службы сами себе не верят. Прописи об использовании электронных носителей, электронной почты в регламенте нет, хотя сейчас вводятся электронные подписи, ведь сдача налоговой отчетности в электронном виде — это введение электронной подписи. Это уже есть. Но у нас получается, что здесь в регламенте не упоминается вообще использование электронной подписи. В реальности оно есть, а мы считаем, что мы все письмами на бумаге, через почту должны пересылать.

8. Было высказано мнение о необходимости организации налоговыми органами дистанционного обучения правилам заполнения предоставляемых заявителями документов.

Представитель консалтинговой организации (СПб): Я считаю, что сейчас, при современном развитии, когда подключен Интернет, и тебе разъясняют, например, какова твоя программа налогоплательщика, как работать с НДФЛ-3, с НДФЛ-4, есть другие возможности. Это же очень неэкономично, когда каждый налогоплательщик придет, сядет и начнет этой девушке объяснять. Она должна будет ему выписывать все графы, судя по регламенту. Электронные средства дают возможность действительно иметь все бесплатно. Тем более есть такие сайты, например, ГНИИ, т.е. государственного научно-исследовательского института (речь идет о ВГНИИ ФНС), и там уже появилось некоммерческое программное обеспечение. Но там оно предоставляет достаточно ограниченные возможности. Более того, чтобы его вообще-то понять, надо обладать определенными знаниями. Я считаю, что необходимо распространение электронных обучающих версий в виде маленьких роликов, разъясняющих порядок заполнения.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Бухгалтерское сообщество в этом плане — одно из наиболее продвинутых и компьютерных обеспеченных. Найти бухгалтера, работающего вручную очень сложно.

Модератор Левада-Центра: Галина Николаевна, очень серьезный затронули вопрос. Обучение через ролики.

Представитель консалтинговой организации (СПб): Через электронную версию. Когда я смотрю коммерческие программы, я просто вижу как в рекламе: первый шаг, второй. Но программное обеспечение, которое сейчас предоставляется бесплатно, требует достаточно высокой квалификации. Это программное обеспечение для высококвалифицированных и обученных людей, т.е., скорей, для представителей юридических лиц. А для физического лица, которое, как Татьяна Леонидовна, хочет просто взять и заполнить декларацию, оно не годится.

9. В отношении выдачи федеральных специальных марок для алкогольной продукции эксперты высказали мнение о необходимости обеспечения открытого доступа к базе данных о выданных марках, чтобы потребители могли проверить легальность приобретенной алкогольной продукции.

— Я, как потребитель, хотела бы, чтобы если есть марка, я могла зайти на определенный сайт, где марки будут отпечатаны, и посмотреть, что этот номер точно был.

Представитель деловой ассоциации (СПб): И точно соответствует тому предприятию, чью продукцию вы купили.

— И сообщить, если это не так. Может быть, они под одним номером штампуют, как с лекарствами. Я считаю, как потребитель, что это должно быть прописано.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Коллеги, если позволите уточнить, что внести в регламент, тогда я озвучу. Возможность получения гражданином информации о наличии лицензии и легальности специальной марки для потребителя на интернет-сайте либо при личном телефонном обращении. Думаю, что на интернет-сайте это было бы сделать элементарно. По аналогии с Федеральной миграционной службой.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Все равно они в электронном виде учитывают реализацию акцизных марок. Не вручную же они это пишут.

Представитель правозащитной организации (СПб): Это должно быть либо на марке прописано, либо на бутылке прописано. Сам по себе сайт, куда можно посмотреть. Потому что, когда ты покупаешь бутылку, ты же не побежишь этот регламент смотреть.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Ведь пишут же крупно на всех рекламах, что Минздравсоцразвития предупреждает, что курение вредит вашему здоровью. Почему не сделать такую же соц.рекламу, что если вы хотите знать, экологически чистый ли продукт вы пьете, обратитесь вот на такой-то сайт, наберите номер вашей акцизной марки.

10. В процессе обсуждения было подчеркнуто, что регламенты должны допускать обжалование не только результата исполнения государственной функции, но и нарушения порядка ее исполнения.

Представитель деловой ассоциации (СПб): Понимаете, эта строка о том, что вы имеете право на обжалование акта, не подразумевает под собой корректность оказания услуги. Это уже обжалование ре-

зультата услуги, а ведь мы сейчас говорим о предоставлении услуги. В одном случае тебе ее предоставляют, в другом случае тебя отправляют, сказав, делайте, что хотите, но принесите мне соответствующий документ, а ты не знаешь, как должен выглядеть этот соответствующий документ. Нужна возможность обжаловать и это тоже.

3.21. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере автомобильных перевозок. 9.10.2008 г., Санкт-Петербург

Описание ситуации на рынке пассажирских автомобильных перевозок.

Представитель автомобильного перевозчика: Здесь ситуация достаточно непростая для непосвященного человека. Постараюсь кратко рассказать. У нас в 2005 г. прошел конкурс на право перевозки пассажиров, основой которого стало так называемое перекрестное финансирование и обслуживание одновременно социальных и коммерческих маршрутов. В связи с этим конкурсом выиграли шесть компаний — негосударственных предприятий пассажирского транспорта, обладающих лицензией на право перевозки пассажиров, среди которых «Питер-Авто», «ПТК», «Третий парк», «Барс», «Такси-сервис». Наряду с этими шестью компаниями, которые выиграли конкурс на право перевозки пассажиров в Петербурге и пригородах на 5 лет, продолжает свою плодотворную работу «Санкт-Петербуржское унитарное предприятие пассажирского автотранспорта». Оно является государственным предприятием и осуществляет исключительно социальные перевозки и часть коммерческих перевозок. Помимо этих семи компаний, которые я назвал пассажирского транспорта, существует еще около 35 компаний и около 20 индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют перевозку пассажиров вне требований конкурсной регламентации и вне договора, заключенного с Петербургом. Они осуществляют эту перевозку исключительно на коммерческой основе без предоставления льгот лицам, которые обладают правом бесплатного проезда на транспорте, ну и, разумеется, в нарушение Закона Санкт-Петербурга «О наземном пассажирском маршрутном транспорте», который требует заключения договора с правительством города на право перевозки пассажиров.

1. Эксперты отметили, что часть участников рынка пассажирских автомобильных перевозок действуют с грубыми нарушениями законодательства: без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица, без получения лицензии.

Представитель автомобильного перевозчика: Я могу вам сказать, что на улицах города в настоящее время работает около 150 автобусов так называемых «летучих бригад», которые приезжают из Карачаево-Черкесии, из Осетии, из Алании, из Краснодарского края, которые работают здесь, вообще не имея ничего — ни лицензии, ни сертификата. Они приезжают на маршруты, работают по 2—3 дня, уезжают на другой маршрут, там тоже работают. В конце концов, когда мы их ловим или, как минимум, видим их, они временно прекращают свою работу и переходят в область на пригородные маршруты.

2. По мнению экспертов, состав требований, предъявляемых при лицензировании пассажирских автомобильных перевозок, оптимален: избыточные административные барьеры отсутствуют.

Представитель автомобильного перевозчика: На самом деле в этом направлении особых проблем нет, поскольку мы должны отдавать себе отчет в том, что это всего лишь некая проверка тех требований и условий, которые изложены в постановлении Правительства, а именно: наличие автобуса в собственности или в аренде, наличие возможности обслуживания этих автобусов, наличие водительского состава соответствующей квалификации, наличие медицинского освидетельствования первичного, на-

личие квалификации руководителя предприятия. Это в принципе все более или менее можно сделать за короткий промежуток времени. Если человек вступает на этот путь, то сделать это не составляет особого труда.

…

Модератор Левада-Центра: Является ли этот пункт, требующий иметь возможность технического обслуживания и ремонта, избыточным?

Представитель автомобильного перевозчика: Он является основополагающим.

Модератор Левада-Центра: Вы считаете, что он необходим?

Представитель автомобильного перевозчика: Он не то, что необходим, он жизненно необходим.

Модератор Левада-Центра: А если справляются субъекты тем способом, который Вы описали, и все работает.

Представитель автомобильного перевозчика: Я могу Вам сказать, что, в принципе, машину можно не обслуживать, вообще не думать даже по этому поводу. Но, рано или поздно, она сломается. Но мы ведь говорим о безопасной перевозке пассажиров.

Модератор Левада-Центра: Нет, но мы можем устанавливать требования к безопасности, а не к необходимости технически обслуживать.

Представитель автомобильного перевозчика: А Вы считаете, что безопасность и уровень технического обслуживания — это разные вещи?

Модератор Левада-Центра: Технический осмотр у нас есть.

Представитель автомобильного перевозчика: Технический осмотр проводится раз в год, и технический осмотр, к сожалению, в настоящее время, как показывает практика, не дает гарантии того, что на линию пассажирских перевозок выходит транспорт в нормальном состоянии.

Модератор Левада-Центра: Но может быть техническое обслуживание на аутсорсинге. Мне можно обращаться, как перевозчику, в компанию, которая на этом специализируется, и вовсе необязательно иметь штат.

Представитель автомобильного перевозчика: Это невозможно. Я могу сказать, что это закрытый цикл. Если бы Вы побывали на нашем предприятии, Вы бы посмотрели, каков цикл производства продукции в виде перевозок пассажиров, Вы бы изменили свою точку зрения. Невозможно обслуживать в одном месте, зарабатывать в другом месте, хранить в третьем месте, а обсуждать дела по телефону. Это невозможно.

…

Модератор Левада-Центра: В случае с лицензированием, все ли документы необходимы для реального допуска участника к рынку перевозок или какие-то избыточны?

Представитель автомобильного перевозчика: Я полагаю, что они вполне самодостаточны.

Модератор Левада-Центра: Адекватны?

Представитель автомобильного перевозчика: Абсолютно.

3. В качестве одной из основных проблем в данной сфере эксперты назвали чрезмерное количество проверок, в том числе лицензионных. Часть из этих проверок (например, проверка путевых листов) дублируют друг друга.

Представитель автомобильного перевозчика: У нас одна из главных претензий, которые существуют к работе федерального дорожного надзора — это претензия, связанная с многочисленными проверками.

Модератор Левада-Центра: Лицензионными?

Представитель автомобильного перевозчика: Лицензионными. Во-первых, начнем с того — не знаю, почему, и вдаваться в подробности этого не буду — почему-то лицензирующий орган проводит соотношение 1:100 — проверки в количестве 100 на предприятиях легальных перевозчиков и в количестве 1 на нелегальных перевозчиков.

Модератор Левада-Центра: Нелегальные в каком смысле?

Представитель автомобильного перевозчика: Легальные у нас те компании, которые заключили договор с Правительством, нелегальные — те, которые не заключили. У них есть лицензия. Второе, что нас больше всего удивляет. Мы — законопослушное предприятие, поэтому стараемся выполнять все необходимые требования, но тем не менее удивляет одно обстоятельство: есть действующее за-

конодательство, посвященное защите прав юридических лиц от необоснованных проверок, но тем не менее лицензирующий орган придумал такую маленькую хитрость. Он засылает нам представление о прекращении нарушений действующего законодательства или нормативно-правовых актов, причем это представление зачастую непонятно. Требования и нормы пассажирского транспорта представляют собой многотомный труд. Если в объеме это представить, то это формат А4 большой толщины. Количество требований, условий и правил, которые должны соблюдать компании, осуществляющие пассажирские перевозки, огромно. Весь многотомный труд мы должны соблюдать. Безусловно, есть понятие человеческого фактора. Например, если автобус от нас в 6 утра уезжает чистым, то в 10 вечера он никак не может приехать чистым. Он, к сожалению, прибывает к нам грязным. После этого выносить предписание о несоблюдении санитарного состояния пассажирского транспорта, выполняя проверку в 22 часа по московскому времени, это более чем странно. Тем не менее, коль скоро это не обозначено ни в одном акте, это является условием для проведения проверки. Затем выносится предписание и после того, как предписание вступает в силу, проводятся контрольные проверки по выполнению этого предписания в продолжение проверочной деятельности. Когда мы говорим: как же, есть федеральный закон, может попробуем его исполнить? Нам говорят: какой федеральный закон, о чем Вы говорите, мы же проверяем то, что уже проверили.

…

Представитель автомобильного перевозчика: У нас тотальный контроль. Я бы сказал, более тотального контроля я ни в одной отрасли не видел. Строители просто отдыхают по сравнению с нами. У нас в месяц проходит, минимум, 10 проверок. Весной у нас проходило до 100 проверок.

Модератор Левада-Центра: Кем?

Представитель автомобильного перевозчика: Вам перечислить? Федеральный автодорожный надзор, прокуратура Санкт-Петербурга, государственная инспекция по безопасности дорожного движения, экологический контроль, санэпидемстанция, пожарники, какой-то трудовой надзор, министерство внутренних дел. Есть еще отдел по борьбе с экономическими преступлениями, по борьбе с бандитизмом. Федеральная миграционная служба просто спит у нас с утра до вечера.

Представитель автомобильного перевозчика: У нас в городе действует два образца путевых листов. Это основополагающие документы, связанные с лицензированием. Почему? Я Вам объясню. Один путевой лист был утвержден приказом 186 РСФСР, и он является основополагающим для лицензирующего органа, а другой образец путевого листа, который тоже должен быть у водителя на руках, утвержден договором с правительством Санкт-Петербурга, и они друг с другом не сходятся. Поэтому, когда мы показываем путевой лист, который везет водитель на маршруте, нам говорят: а не снимите ли Вы этот автобус с линии? Мы говорим: почему? Отвечают: потому что не соответствует требованиям лицензирующего органа. Мы говорим: он соответствует договору с правительством Петербурга. Они: нас не волнует. Комитет по транспорту говорит: нас тоже это не волнует, это их требования. Получается, что водитель должен возить уже два путевых листа теперь. Для каждого. Если у водителя плохо с русским языком, он не может прочесть удостоверение, что там — лицензирующий орган или очередной комитетский работник пришел к нему. Поэтому дает ему то, что первое попадется под руки, и иногда не угадывает.

4. Эксперты отметили, что для получателей услуг выгоден переход на электронный документооборот, в том числе и в сфере лицензирования данного вида деятельности. Однако лицензирующие органы пока не готовы к переходу на электронную форму обмена документами.

Представитель автомобильного перевозчика: Я бы сказал, что регламент идеален для прошлого, потому что компания, которую я представляю, постепенно, годика через 3 полностью перейдет на систему электронных отчетов. Даже водитель, приходя на работу, будет брать карту, ставить ее в специальное устройство, где будет считываться его фамилия, потом он будет идти в медпункт, там будет считываться, в каком он состоянии, потом он будет садиться за руль автобуса, проводить чип мимо специального прибора, и автобус будет двигаться уже без ключа. Для чего это делается? Эта электронная система позволяет нам отказаться от путевого листа. Представьте, когда тысяча водителей выходят одномоментно на линию. Вы попробуйте 1000 листов заполнить, да еще пропечатать. Огромное число людей должно сидеть и ждать водителей, чтобы это все заполнить. Мы стараемся справиться с этой ситуаций, но, тем

не менее, самый оптимальный выход из создавшейся ситуации мы нашли в электронной системе. Но мы-то нашли, а они не готовы. Когда нам говорят, например: Вы, пожалуйста, представьте нам данные по поступающей выручке, мы говорим: пожалуйста. Они: принесите. Мы: а как мы принесем? Они говорят: так и приносите, как у Вас есть. Мы: а у нас в электронном виде все. Вы сами приезжайте и включайте. Пусть приезжают и читают или снимают с электронной системы и читают у себя на компьютере. Мы перешли этот уровень, мы перешли порог бумажного носителя. Мы вскоре перейдем уже на электронную систему подписей. Уже такие отношения с банками строятся, когда мы имеем возможность подписать, по электронной системе передать. Это считается акцептом на любой договор. В то же самое время нам лицензирующий орган говорит: Вы, пожалуйста, это продублируйте в текстовом варианте. Таким образом, получается: вместо того, чтобы создать условия для развития, мы создаем условия для стагнации. Это, пожалуй, главная претензия ко всем нормативным актам, которые существуют в этой области, в том числе и к регламентам. Он хороший, грамотный, чувствуется, что люди с толком, с расстановкой его готовили, с пониманием, но пониманием того времени. Сейчас не то время.

3.22. Экспертное обсуждение административных регламентов исполнения государственных функций в сфере информирования и учета. 10.10.2008 г., Санкт-Петербург

В процессе экспертных обсуждений были затронуты проблемы, возникающие в сфере исполнения административного регламента предоставления информации о зарегистрированных некоммерческих организациях, административного регламента информирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и населения о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, административного регламента организации исполнения запросов граждан в Федеральное архивное агентство, административного регламента информирования туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания, административного регламента ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации, административного регламента ведения государственного лесного реестра и предоставления выписки из него, административного регламента ведения учета организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы. Кроме того, эксперты затронули общие проблемы исполнения Ростехрегулированием информационных функций.

1. В отношении административного регламента предоставления информации о зарегистрированных некоммерческих организациях эксперты отметили, что данная функция в ряде регионов не исполняется вообще, а в других исполняется со значительными ограничениями (предоставляется информация только об организациях, зарегистрированных в данном регионе).

Представитель правозащитной организации (СПб): Мы как представители юридических лиц можем получить информацию, содержащуюся в ведомственном реестре в Росрегистрации о любой зарегистрированной в Российской Федерации организации, включая иностранные неправительственные организации. Вот мы захотели, предположим, сделать запрос о филиале иностранной некоммерческой организации, которая находится в Москве, мы имеем право это сделать. Подаем запрос в Санкт-Петербург, ответа не получаем. Или получаем ответ, который был в Краснодаре, о том, что это другой субъект федерации, и мы не можем выдать вам эту информацию. Хотя по регламенту такая информация должна быть дана. Что мы получили? Мы отправили 2 сентября почтой письмо, запрос, его 8 получили. На текущий момент ответа нет. Хотя письмо было и с описью, и с уведомлением, ответа нам не поступило. Пытались обратиться лично как я, так и мои коллеги в других регионах. На что нам сказали — нет, мы такие письма лично не принимаем. И никакой возможности не было лично подать документы. Здесь еще в регламенте предусмотрено, что если вы — физическое лицо, вам проще. Вы приносите свой запрос, показываете паспорт — и вам должны ответить, если лично приняли ваше заявление. С юриди-

ческим лицом все сложнее. Там нужно внести еще документ, прикладывать дополнительный документ, который подтверждает полномочия, т.е. если вы отправляете по почте, такого документа не надо. Но если вы приходите лично, такой документ нужен. И вот вчера об этом тоже говорили, мне кажется, здесь некое лукавство есть. В принципе, может кто угодно отправить. Сейчас печати сделать не проблема, стоит 100 рублей, 20 минут — вам сделают любую печать. И получите информацию гипотетически о любой организации. Но если он придет лично, то его пропустят через все круги ада и еще потребуют кипу документов, подтверждающих полномочия. Я хотела сказать, что это не работает, потому что мы не можем запросить информацию об организации, которая находится в другом регионе. Хотя регламент нам это позволяет.

Модератор Левада-Центра: В итоге, хоть какую-то информацию получили?

Представитель правозащитной организации (СПб): Никакой.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Маша, это информация по всем закупкам. По всем регионам? То есть получается, что регламент работает только на территории региона?

Представитель правозащитной организации (СПб): В Санкт-Петербурге не получили информацию. Обращалась лично, сказали, что сотрудников нет, никто мне это не исполнит. Значит, отправила почтой. Ответ пришел, что получили 8 сентября, срок исполнения 10 дней. Вот сегодня 10 октября, а 18 сентября истек срок. Почта идет по городу 5—7 дней максимум — ответа нет, понятно, что его не будет. В Краснодаре при личном обращении также не приняли информацию. И в других регионах, я знаю точно, что закупки прошли. Но был отказ в связи с тем, что не выдадут информацию об организации, которая находится в другом субъекте Федерации. То есть вот те реестры, которые они ведут, я уж не знаю, какая у них там система, но видимо, она как-то распределяется по субъектам. И может быть нет единой базы.

...

Представитель правозащитной организации (СПб): Пример — когда по договоренности с нашим комитетом по молодежной политике пытались провести некий анализ существующих некоммерческих общественных организаций в городе, максимум, что нам удалось получить, — это количественный состав по достаточно грубой градации общественных некоммерческих организаций. И найти организации, работающие в одной сфере, в одном поле, было достаточно сложно. Вот такую информацию получить нам не удалось.

Функция не исполняется, несмотря на то что, по оценкам экспертов, потребность в ней есть.

Представитель правозащитной организации (СПб): Такая информация очень важна. Почему? Потому что, если мы начинаем работать с какой-то общественной некоммерческой организацией, мы хотя бы можем элементарно проверить, она с регистрацией или без. Потому что мы знаем, что общественные объединения, по идее, могут действовать без регистрации. Наше право на проверку, предположим, порядочности нашего партнера. Я думаю, что мы имеем право получить информацию о том, есть ли такая организация и в каком она состоянии. Не ликвидирована ли. Почему я отмечу, что это важно? Потому что мы в других закупках выявили несоответствие. Вообще в текущей практике, предположим, организацию ликвидируют, ее исключают из этого ведомственного реестра, но в налоговый, единый реестр государственных лиц почему-то эта информация не всегда попадает, не 100%. У нас сейчас такой случай в Калининграде. Организация работает, счет у нее работает, налоги платятся, но оказывается, она уже 2—3 года не существует вот в этом ведомственном реестре. То есть фактически получается, что осуществляют деятельность без образования юридического лица, при этом имеют счет, платят налоги и стоят в налоговой инспекции на учете. Вот эта вещь, чтобы работал этот регламент, очень важна с этой точки зрения. Потому что мы не можем точно быть уверены — ликвидировали нас или нет. Мы должны иметь доступ к информации хотя бы по этому основанию. И мы не получаем этого ответа.

2. Эксперты отметили, что имеет место дублирование функции по ведению реестра некоммерческих организаций (Минюст России) и единого государственного реестра юридических лиц (ФНС России). При этом зачастую ситуация усугубляется несогласованными действиями данных органов. В процессе обсуждения было выдвинуто предложение о ликвидации данной функции при условии, что будут сохранены текущие полномочия ФНС России в сфере ЕГРЮЛ.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Я, честно говоря, здесь еще вижу некоторое излишнее дублирование функций иного органа власти Федеральной налоговой службы, которая ведет Единый государственный реестр юридических лиц. В этом реестре хранятся все уставы, все учредительные документы, все протоколы об изменениях устава и назначении руководящих органов. С чего вдруг мы, налогоплательщики, спонсируем еще в одной службе вести такие же функции вместо того, чтобы заставить ту Федеральную налоговую службу сделать доступной ту информацию, которой они владеют. Налоговая служба владеет большей информацией, чем Росрегистрация в этой сфере, правильно? Вот в чем вопрос, здесь есть определенное дублирование.

…

Адвокат: В налоговой эта информация полнее, потому что налоговая сразу может сказать, насколько действующая организация.

1-й представитель правозащитной организации (СПб): Она делом занята.

2-й представитель правозащитной организации (СПб): Можно вопрос? Если можно через налоговую уточнить, в чем здесь проблема? Зашел в налоговую, нашел нужное название…

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Потому что реестры не согласуются, в налоговой организация есть, а в реестре Росрегистрации она ликвидирована. У меня четыре такие организации, я ни по одной не могу понять: в налоговой они действуют, а я знаю, что они ликвидированы.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Ликвидированной организация в силу Гражданского кодекса считается с момента исключения ее из единого государственного реестра юридических лиц. То, что политическое решение было принято Минюстом или Росрегистрацией о ликвидации организаций, оно еще должно пройти ступеньки. Значит, она не ликвидирована еще, значит, чиновники еще трудятся.

…

Адвокат: Если мы говорим о реестре и получении информационных услуг в данном случае, то здесь, наверное, можно написать, что это узаконенное двойное положение о регистрации некоммерческих и общественных организаций вносит сумятицу в получение информации, потому что существует два невзаимодействующих между собой реестра, и понять, какой из них действующий, какой из них первоначальный, а какой вторичный — сложно, поэтому и происходит диссонанс в информации. Эту всю структуру по регистрации любых юридических лиц надо привести к единообразию. Если принято, что у нас регистрация идет, прежде всего, через налоговую инспекцию, то все должно сдаваться в налоговую инспекцию, информация по регистрации юридических лиц должна идти только от налоговой инспекции, потому что у них единый реестр юридических лиц, а тогда уже Минюст пускай осуществляет контрольные функции.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Решение такое. Если применительно к конкретному регламенту — применительно к предоставлению информации из Минюста мы можем сказать, что это избыточно только при условии, что аналогичная информация доступна посредством регламента ФНС бесплатно.

3. Эксперты высказали мнение о необходимости обеспечения открытого и бесплатного доступа к реестру некоммерческих организаций через Интернет.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): У меня позиция такая — эта информация где-то накапливается, наверняка она накапливается не на бумажных листочках, которые кладутся в ящичек стола, а, скорее всего, у какого-то чиновника стоит компьютер. Наверняка потрачены бюджетные средства на разработку соответствующей информационной системы, и это все лежит в каком-нибудь Интранете, закрытом для внешних пользователей, а с чего вдруг? Информация не является государственной тайной, не является служебной тайной, не нужна никакая писанина, в том числе запросы писать персонифицированные. Возьмите и разместите все это в Интернете, и не будет вообще никаких запросов. Вы тем самым обеспечите свободный доступ к этой информации. Мне могут возразить те, которые скажут, что не у всех есть в России Интернет. Но

вы знаете, у того, у кого нет Интернета, легче обратиться не в орган власти, а к тому, у кого есть этот Интернет и получить спокойно этот доступ.

— А ведь сейчас на сайте Росрегистрации сервис функционирует, не знаю, насколько он вообще актуален, там ведь можно посмотреть.

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Я скажу. Сейчас, во-первых, сайт они убрали, потому что этим Минюст занимается, но раньше действительно было в ограниченном количестве, это было очень удобно, только информация об общественных объединениях. Но надо было знать или название, или номер полностью. Можно было набить его в форму, и выходило, что такая организация с такого-то года существует, это все. Мне кажется, что было бы интересно получить информацию о политических партиях, их тексты устава, программы и т.д.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Уставы в pdf, протоколы в pdf, все изменения туда, весь реестр должен быть открытым.

4. Эксперты особо отметили, что данный реестр должен быть единым для всей страны.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Еще в этом же регламенте Мария отметила такой недостаток, когда гражданин не может получить доступ к информации. Гражданин, который живет, например, в Приморском крае не может получить информацию об организации, которая зарегистрирована в Москве. Представляете, говорят, езжай в Москву и получай там. При наших-то российских масштабах территорий. Несправедливо. Тем более все эти реестры называются федеральными, едиными. Раз это не так, то тогда не называйте их едиными, называйте их внутренними, по субъектам. Уверен, что есть такая информация, и ее можно получить, но, скорее всего, она просто внутренняя, т.е. реестр-то все равно один, а вот доступ ограничен. Причем в Гражданском кодексе написано, что Единый государственный реестр юридических лиц является открытым и общедоступным, а они к нему все равно придумывают определенные ограничения.

5. В отношении практики исполнения государственных функций по проверке Роспотребнадзором выполнения требований санитарного законодательства и информирования о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения эксперты отметили, что на практике имеет место необоснованный отказ уполномоченного органа выполнять данные функции.

Представитель правозащитной организации (СПб): Я хочу сказать, что я, в общем-то, работаю с этим регламентом, так как представляю «Экологический правозащитный центр» и мы оказываем помощь, в частности, гражданам, по их желанию оформляем запросы в органы Роспотребнадзора с просьбой провести экологическую экспертизу места проживания или, например, придворовой территории для того, чтобы узнать, соответствуют ли уровни шума, вибрации, звуков предельно допустимым уровням, ПДК. И я хочу сказать, что, в общем-то, Роспотребнадзор по письменному заявлению граждан откликается на это, экспертизы проводятся, причем на безвозмездной основе. Как правило, если обратиться по звонку с просьбой провести такое мероприятие, то мы сталкиваемся с препятствиями, потому что звонок они нигде не фиксируют и считают, что он или был, или не был — доказать это сложно. Если прийти непосредственно к ним в организацию с этим заявлением, мы тоже сталкивались с определенным препятствием, потому что начинают всячески вводить гражданина в заблуждение, говорить, что это не их функции, в общем, не хотят себя обременять. А если отправить им заказным письмом с уведомлением, т.е. зафиксировать, что запрос отправлен, я ни разу не сталкивалась с такой ситуацией, чтобы они не пришли по вызову. То есть они экспертизу делают, ответ дают, но здесь другая проблема — они не предоставляют протокол исследования, считают, что это информация либо платная, либо они ее вообще не предоставляют гражданам.

— А какова тогда цель приезда?

Представитель правозащитной организации (СПб): Цель приезда такова: например, уровень шума соответствует предельно допустимым нормативам. Либо не соответствует.

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Устно?

Представитель правозащитной организации (СПб): Нет, не устно, они выдают результат в виде справки, т.е. либо соответствует, либо нет. А уже непосредственно протокол исследований можно получить, если обратиться в независимые экологические организации, органы санэпиднадзора и за деньги провести экспертизу и получить протокол исследования. Бесплатна только справка, да или нет.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: То есть для того, чтобы потом потребовать с властей минимизировать этот вред, получаемый от того или иного объекта, который производит шумы и загрязнение, необходимо это доказать протоколом, который можно получить только за плату. То есть реальный результат, который необходим для населения по исполнению этой функции, выражается в протоколе, потому что только протоколом можно в дальнейшем доказывать благополучие либо неблагополучие среды. Поэтому реально функция платная?

Представитель правозащитной организации (СПб): Реально платная. Как правило, если они фиксируют в справке, что предельно допустимые уровни превышены, тогда уже прямая дорога в независимые экспертные учреждения, чтобы за деньги получить эту информацию.

— Если они выдают справку о том, что уровень превышен, значит, они исследование провели.

Представитель правозащитной организации (СПб): Они исследования проводят.

— То есть эти результаты получить невозможно?

Представитель правозащитной организации (СПб): Результаты они, как правило, не предоставляют.

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): В принципе, результат на руках уже есть, итог, заключение. А вы можете с этим результатом обратиться в суд, а суд уже сделает запрос.

Представитель правозащитной организации (СПб): Можно, конечно. Обращаешься в суд, суд делает запрос, но это уже сложнее.

6. Эксперты отметили необходимость нормативного закрепления процедур совместных действий Роспотребнадзора и МЧС в случае, если произошла чрезвычайная ситуация, угрожающая санитарно-эпидемиологической безопасности населения.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В случае, если это ЧС, у нас происходит взаимодействие с МЧС России. Очевидно, что совместного регламента по принятию совместных мер нет. И у нас в дискуссии возник такой вопрос — в ЧС должны быть какие-то совместные действия и процедуры. Соответственно, есть предмет для разработки совместной функции и совместного регламента.

7. Эксперты указали на необходимость уточнения терминологии в данном административном регламенте.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Еще если говорим о терминологии, то здесь стоит обратить внимание на низкоуровневую терминологию, используемую во всех административных регламентах. Если мы говорим об обеспечении доступа к информации, есть две формы, указанные в законодательстве: предоставление информации и распространение информации. Предоставление — адресное, конкретному лицу. Распространение — не адресное, неограниченному, неопределенному кругу лиц. Из этого текста непонятно, это делается по запросу или они обязаны сами распространять без всяких запросов.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Судя по тому, что это ежегодный доклад, то это больше даже распространение.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): А где он будет опубликован? По первому каналу?

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Доклад предоставлен от одного органа другому. И все.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Это уже не распространение, это уже конкретно предоставление информации, потому что один орган другому предоставляет. Или конкретным органам. Ограниченному кругу лиц.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Моя задача — предложить унифицированную терминологию для всех процедур. Такого рода терминологию в соответствии с законом мы будем предлагать использовать во всех регламентах, чтобы было понятно, что процедура предоставления информации содержит в себе такие-то действия. Результатом является предоставление индивидуально-правового акта, который не распространяется на определенный круг лиц и является индивидуальным для конкретного субъекта по вопросу, где содержится такая-то конкретная информация. Это и размещение информации, это опубликование, оглашение информации по радио, телевидению либо еще какие-то способы для широкого круга лиц, всего населения.

8. В процессе обсуждения было высказано мнение о необходимости закрепления в регламенте специальных процедур предоставления информации журналистам.

Модератор Левада-Центра: Скажите, надо ли в регламентах специально оговаривать, что запросы могут следовать от юридических лиц и от СМИ? Когда вопрос задает журналист, он же выступает не как частное лицо, не как гражданин, он аккредитован, что он представляет? Не общественную организацию, а юридическое лицо, газету такую-то.

Представитель правозащитной организации (СПб): Дело в том, что у нас запросы от журналистов регулируются специальным законом — законом «О СМИ». По этому закону в течение 7 дней должна быть предоставлена информация на запрос журналиста. Мы этим, кстати, часто пользуемся в своей работе, чтобы быстрее получить необходимую информацию.

Модератор Левада-Центра: Нина, здесь это должно быть оговорено?

Представитель правозащитной организации (СПб): Все, что не оговорено здесь, есть в специальных законах.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: А если этот регламент распространяется на все случаи информирования о ситуациях, когда субъектом информирования является журналист, это проблема…

Адвокат: Я не соглашусь. Это излишнее.

Представитель правозащитной организации (СПб): В специальных законах средства массовой информации все это предусмотрено.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Есть закон, по которому осуществляется обращение граждан в специальные инстанции. А здесь говорится, в какие часы.

Представитель правозащитной организации (СПб): Нет, это лишним не будет.

Адвокат: Потому что это делается для граждан. Это реализует право гражданина на получение информации.

…

Представитель деловой ассоциации (СПб): Раз есть такой закон о журналистах, это надо включить в регламент, в нем должно быть и распространение информации без запроса, а по сложившейся ситуации.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: В экспертном заключении по данному регламенту мы обязательно укажем на субъектов такого типа, как журналисты, у которых в силу закона «О СМИ» предусмотрена укороченная процедура по срокам для получения такого рода информации. Я исхожу из того, что такие законы, как «О санэпидблагополучии», «О пожарной безопасности», распространяются на неопределенный круг лиц и, как правило, категории людей, на которые распространяется закон, не выделены. Вместе с тем не выделены обязанности, которые, как правило, возникают при такой дифференциации на различные категории. Прописывая те или иные административные процедуры в регламенте, мы вынуждены признавать такую правовую действительность, когда есть совершенно различные основания отказов, приостановления, в результате все зависит от категории граждан, от их статуса. Вот так дифференцированно прописывая правовую действительность, мы выходим на потребность в прописывании специфического статуса различных субъектов.

9. Касательно административного регламента организации исполнения запросов граждан в Федеральное архивное агентство эксперты отметили, что регламент исполняется надлежащим образом.

Представитель правозащитной организации (СПб): На самом деле это удивительно, но это единственный орган, который ответил по электронной почте, причем в 2-дневный срок. Я была просто поражена. Можно зайти на сайт, здесь указан сайт Росархива, и выбрать любой архив, который вас интересует. У меня была легенда, что мой родственник был моряком, и я хотела запросить о нем какую-то информацию, которая есть в этом архиве. Соответственно, я написала в архив ВМФ, указала фамилию, имя, отчество, и через 2 дня мне пришел ответ от конкретного исполнителя: «мы можем вам выдать информацию об этом лице, если вы уточните его дату рождения. И имейте в виду, что информация, которая содержится у нас, до 1940 г.». То есть в принципе, если бы у меня все совпадало, я думаю, что я получила бы ответ.

10. В отношении административного регламента информирования туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания эксперты отметили, что на практике данная функция в отношении физических лиц не исполняется.

Представитель высшего учебного заведения: Делали закупку. Ростуризм. Легенда была такая, что собирались ехать в Таиланд, через какое-то время хотели узнать, там был переворот, насколько безопасно, и рекомендуют ли. Я зашла на сайт russianturizm.ru, посмотрела у них справочную службу, позвонила и спросила. Вот я, такая-то такая-то, хотела бы узнать, к кому я могу обратиться. Мне сказали: «Что вы от нас хотите, у нас все есть на сайте!» Но я очень настойчиво потребовала как-то эту информацию предоставить и меня с кем-то связать, мне дали другой телефон. Я позвонила по другому телефону, мне очень вежливо ответили, что пожалуйста-пожалуйста, мы вам ответим. Я спросила, каким образом направить запрос, мне сказали, по факсу. Я записала факс и говорю: «А по электронной почте можно?» — «Можно». Мне продиктовали электронную почту. Записала я ее неправильно, ошиблась в одной букве, соответственно, мне пришел отказ, потом я дозвонилась, сказала, не могли бы вы повторить, повторили, отправила верно. И решила, чтобы уж наверняка, продублировать факсом, вот именно с исполнителем, я с ней конкретно разговаривала. Все нормально, у меня отметка, что мой факс принят, потом я позвонила, спросила, когда будет ответ на мой запрос, это было 10 часов утра, она ответила: «Во второй половине дня мы вам пришлем, вот сейчас я напишу только вам ответ от руководства, и мы вам направим!» Прошло уже 10 дней.

— Вторая половина дня никак не может наступить.

Представитель высшего учебного заведения: Да. Хотя здесь четыре рабочих дня. Хотя, в общем-то, что тут такого, в этой информации? Мне кажется, она могла бы даже по телефону просто сказать мне.

…

— А что могло быть проще? Вот разместить на сайте по каждой стране что-то актуальное…

Представитель высшего учебного заведения: Они так и отправляют, в справочную службу…

— А ты смотрела на сайте?

Представитель высшего учебного заведения: Я могла смотреть, но зачем? Я хотела получить ответ на конкретный вопрос, зачем мне сайт?

— Я могу сказать, что там нет. Я смотрела сайты по туризму примерно в это время.

Представитель высшего учебного заведения: То же по Таиланду?

— Нет. Просто когда совпадали события, я могла увидеть, есть там эта информация или нет. Я знала, что происходит в стране, новости-то по другим источникам смотрю, и при мониторинге в рамках нашего проекта Ростуризма я увидела, что там нет информации такой. Более того, случай из нашей практики, может быть, не совсем связанный с административным регламентом, но был ранее по результатам нашего мониторинга. Из Ростуризма после результатов 2006 г. должностное лицо, ответственное за размещение информации на сайтах, позвонила мне и сказала, что у них на сайте есть ровно столько, сколько им разрешает руководство размещать, все, чего там нет, другие знать не должны и размещать это они не будут. То есть мне позвонили и официально это сказали. Это позиция.

…

— А хотите я вам скажу мнение должностных лиц Ростуризма на этот вопрос? Основания для отказа в рамках административных действий предоставления информации по запросу лиц, по мнению должностных лиц Ростуризма, неактуальны, так как письменные запросы фактически не поступают. Сами чиновники говорят, что в настоящий момент регламент выполняется на 40%, потому как запросы от простых граждан почти не поступают, а с туроператорами и турагентами существуют иные формы взаимодействия.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Коллеги, я хочу рассказать вам историю создания этой функции. Было очень большое сопротивление при создании этого регламента. Лоббировал его прохождение Ростуризм. Создали они его на основании какой-то хорошей иностранной практики и долго выбивали под это штат, деньги и т.д. Все сопротивлялись, пробили, создали, текст регламента вроде замечательный, но ни одна из норм, прописанных в регламенте, не подкреплена ни одним федеральным законом. Реально разграничение полномочий между Ростуризмом и МИД России проведено неким соглашением, и реально они придумали некие процедуры, хорошо описанные, которые еще никогда не работали, просто на какое-то будущее, поэтому в данном случае порядок процедуры и вся стилистика соответствует закону 679, просто функции никогда не было, и они ее создали по ходу. И реальной практики нет, и никогда не было.

Вместе с тем эксперты признали необходимость сохранения данной функции при условии ее реального исполнения.

— Регламент хороший, только он не работает.

— Тогда наша экспертиза, «контрольная закупка», которая была проведена, и обсуждение показали, что регламент, во-первых, нужен, что регламент хорош, к нему претензии, если смотреть в текст, практически сняты, но он не работает для граждан. Вот что показала «контрольная закупка».

…

— То есть мы признаем, что функция нужна, прописана неплохо, но реально в отношении граждан она не выполняется.

— Может быть, туроператорам они и доносят информацию, а нам, гражданам, когда мы приходим покупать, нет.

В связи с этим эксперты выдвинули предложение о перенесении акцента на информирование через интернет-сайт агентства.

— А может быть, здесь снова будет тот же ход, который уже был предложен сегодня? Что достаточно ведения сайта? Просто у каждой страны есть звездочки степени криминальной, политической и какой-то другой опасности. И вот эта оценка там будет присутствовать в зависимости от ситуации. И все.

11. Эксперты высказали мнение о необходимости исключения из регламента отдельных оснований отказа в исполнении функции.

Представитель высшего учебного заведения: Очень хочется сказать про основания для отказа. Вторую строчку прочитайте. Может быть, мне отказали, потому что они подумали, что мой запрос не относится к информации об угрозе безопасности. Но я считаю, что если говорить конкретно про регламент, то вот это можно убрать, т.е. они мне могли просто ответить, что «ваша информация не относится к информации об угрозе безопасности».

— Нет таких регламентов. В нескольких регламентах отказом от исполнения услуги является то, что по запросу то, что запрашивается, не существует в тех же самых реестрах.

Представитель высшего учебного заведения: Это тоже ведь ответ, все равно.

— По-моему, это не должно служить основанием для отказа. Должен быть нормальный ответ, как в том же Лесном кодексе: «Информации о принадлежности данных лесных угодий кому-то не имеется». Или здесь, что «нахождение в данной стране никакой угрозы не представляет». По данным отвечающей организации. А здесь получается так, что я запросил, они решили: «Ну, там нет никакой угрозы, поэтому будем сидеть молчать и ничего предоставлять мы не должны». То есть везде, где имеется возможность отрицательного ответа, вот эту графу отрицательного ответа надо убирать из ограничения предоставления информации.

12. Эксперты указали, что Ростехрегулирование не исполняет надлежащим образом находящиеся в его компетенции информирующие функции. Экспертами была отмечена неправомерная практика

взимания платы за предоставление информации (прежде всего, различных стандартов) через подведомственные ФГУП и ФГУ.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): К Ростехрегулированию у нас особое отношение, особая история взаимодействия. Все, что делает Ростехрегулирование, связано с некоторой нормативной, технической документацией. Они ее накапливают, они ее заказывают, заказывают разработку, систематизируют, формируют и ведут такой федеральный, информационный фонд технических регламентов и стандартов, куда входят все ГОСТы, СанПины, СниПы и технический регламент. Кроме того, ведут всякие реестры сертификатов, реестры деклараций соответствия. По закону так получилось, что они обязаны обеспечивать свободный доступ к этой информации. Безусловно, гражданин — потребитель, который не доел йогурт, потому что он ему не понравился, и заинтересовался, что в этом йогурте должно быть, должен знать, был ли сертификат у продавца, и не просрочен ли этот сертификат. Он должен получить эту информацию, поскольку она является социально значимой. Закон приписывает федеральному агентству — Ростехрегулированию — эту информацию предоставлять. Мало того, что предоставлять, так еще и определенную информацию предоставлять посредством размещения ее на официальном сайте. Кто-то занимается всякими проверками — вероятно, на этом какой-то коррупционный ресурс имеет, кто-то занимается лицензированием. А Ростехрегулирование ничем не занимается, кроме как вот эту информацию накапливает в своих ресурсах. Вместо того, чтобы предоставлять открытый доступ, им захотелось на этом определенный бизнес создать. Они организовали ряд федеральных государственных унитарных предприятий, которым передали свои государственные функции по ведению этих информационных систем. В частности, есть такой ФГУП стандартных форм, который ведет этот федеральный фонд технических регламентов и стандартов. Мало того, этот орган власти хозяйствующему субъекту бесплатно, на эксклюзивных основаниях, передает эту информацию. То есть государственную функцию, которая возложена на орган власти, перепоручает осуществлять хозяйствующему субъекту, что, в общем, запрещено монопольным законодательством. Государственную функцию может осуществлять только орган власти. Хозяйствующие субъекты не имеют права осуществлять государственные функции. Это абсолютно точно. Это запрещено 15 статьей закона о защите конкуренции.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Практика, во-первых, — незаконная передача осуществления государственных функций хозяйствующим субъектам даже, если такими хозяйствующими субъектами являются государственные унитарные предприятия, созданные при ведомствах, потому что они — коммерческие предприятия в силу указания в Гражданском кодексе. ФГУП — это коммерческая организация, это не орган власти. Если орган власти решил — ФГУПу отдадим эту функцию по ведению реестра, и пусть они ведут и торгуют этой информацией, то это незаконно. ФГУП может осуществлять техническое сопровождение, но ответственность за распространение, за предоставление информации все равно должна лежать на органе власти. Орган власти должен привлекать ФГУП для осуществления некой технической поддержки — разработали систему, сопровождают эту систему. Вся корреспонденция, все взаимоотношения все равно идут: гражданин — орган власти. Ростехрегулирование, федеральное агентство по техническому регулированию метрологии и гражданин Павлов. Вот они между собой взаимодействуют.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Эта практика очень широкая. Мы считаем, что она порочная. Кое-какие даже судебные документы у нас есть, которые мы получили в ходе нашей судебной практики, которые говорят о том, что наша позиция правильная. В частности, мы выиграли дело против Ростехрегулирования, обеспечив, тем самым, судебным решением свободный доступ к текстам национальных стандартов, к которым Ростехрегулирование должно обеспечивать свободный доступ на своем официальном сайте. До этого они этой информацией торговали через ФГУП стандартных форм. Например, чтобы поставить себе на компьютер полную базу данных национальных стандартов, надо заплатить 220 тыс. рублей. На одно рабочее место: 10 тыс. долларов до недавнего времени. Каждый день в нормативно-правовые стандарты вносятся поправки, они изменяются, каждый день принимается порядка 3—10 поправок или новых стандартов. Захотел себе обновить базу данных — сколько хочешь, каждый день обновляй — 10% от этой суммы, 22 тыс. рублей пользователь обязан отдать. А в рамках РФ сколько пользователей, сколько потребителей заинтересованы в получении информации и сколько еще производителей, которые обяза-

ны руководствоваться этими стандартами, потому что, в настоящее время, эти стандарты определяют обязательные требования к качеству и безопасности продукции.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Да, что было потом — потом было самое главное. Между хорошим законом и правоприменительной практикой или хорошим решением суда и его исполнением — пропасть. Потому что пришли мы с этим решением к судебному приставу. Сказали: вот, пожалуйста, исполняйте. Пристав почитал, написал предписание руководителю Ростехрегулирования о возбуждении исполнительного производства. Выполнить решение суда, обеспечить официальное публикование национальных стандартов на официальном сайте Федерального агентства. За неисполнение решения суда предусмотрена административная ответственность. Штраф 200 рублей. Я так и подумал: ну, уже хорошо, начнем со штрафа. И тут получаю копию другого постановления через 10 дней о том, что, оказывается, исполнительное производство окончено, решение исполнено. Я скорее на сайт. Ничего нет. Я звоню приставу. Слушай, друг, что произошло? Он: я получил письмо из Ростехрегулирования о том, что они исполнили решение суда. Я говорю: поверил? Он: это же государственный орган, конечно же, поверил. Я: а проверить не догадался? Он: а как? У меня Интернета на работе нет, дома как-то недосуг заниматься служебной деятельностью. Мы оспорили это постановление о прекращении исполнительного производства в Замоскворецком, не в Басманном, но они рядом, суде Москвы. Потому что судья тоже нас не воспринял: а что такое Интернет? Орган власти написал на официальном сайте… Я: а Вы что, всем должникам верите? Злостный алиментщик, например, написал: а я ей все заплатил. И что, Вы на этом основании прекращаете исполнительное производство? Давайте какие-то доказательства, пусть докажут, что исполнили решение суда, пусть покажут какие-то копии, распечатки с сайта, покажут, что действительно все работает. Вообще, по-хорошему, должны ввести в эксплуатацию, в систему определенную, которая действует на сайте. Ничего нет. Есть письмо о том, что они выполнили решение суда. Этого стало достаточно. Конечно, мы стали поднимать шум. Привлекли общественность. На нашем сайте, слава Богу, хорошая посещаемость. Разместили баннер: свободу сайтам. И, давайте, пусть граждане пишут письма в прокуратуру, в правительство, в Администрацию Президента. Есть решение суда — не исполняется. И в конце 2007 г., за 2 дня до Нового года, Правительство нам подарок принесло.

…

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Внесли в протокол заседания комиссии по проведению административной реформы указания обеспечить свободный, бесплатный — хотя это масло масляное — доступ на сайте. Когда начинаешь это объяснять англоязычному собеседнику, ну что значит «свободный» и что значит «бесплатный». Free — это свободный и бесплатный. Надо просто два раза повторить одно и то же слово. Когда у нас говорят свободный, это не значит, что бесплатный. Есть определенная игра слов здесь. За 2 дня до Нового года 2008 Правительство еще лучше расписало это, внесло изменения в постановление по порядку официального опубликования национальных стандартов, где предписало, опять, обеспечить свободный, бесплатный доступ на постоянной основе. Ну, уж лучше не скажешь просто. Что вы думаете, что-нибудь поменялось? Нет. Есть законы, есть хорошие решения суда. Чиновника, который охвачен желанием торговать, не отговоришь от этого, пока не посадишь.

…

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Коллеги, я хочу еще дополнить, что во всех законодательных актах, которые регулируют те или иные производственные виды деятельности, указано, что необходимо иметь в производственном цеху тот ГОСТ, по которому осуществляется производство. Вот прямо вот эту купленную у Ростехрегулирования книжечку необходимо иметь у себя на производстве. Проверяющий орган проверяет ее наличие.

Адвокат, представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Они требуют это. Понимаете, когда юрист применяет закон, он никогда в Государственную Думу не обращается. «Дайте мне текст закона, который Вы приняли». Ему достаточно заглянуть в справочную систему, или на сайт зайти, если справочной системы нет, и скачать оттуда текст закона. А здесь ведомство установило такое: бумага, причем, только та бумага, которую мы напечатали.

13. В отношении административного регламента ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации эксперты указали на факты неправомерного взимания Ростехрегулированием платы за предоставление информации из данного реестра.

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Это регламент, который здесь представлен по системам добровольной сертификации. Просто случай из практики хочу рассказать. Существует постановление Правительства, которое принято ранее регламента, которое регламентирует процедуру добровольной сертификации и требования к ведению реестра, на основании которых был сделан административный регламент, выражающий эту функцию. В принципе, как и в административном регламенте, в этом постановлении закреплено, какие сведения из этого реестра в обязательном порядке должны быть опубликованы на сайте Ростехрегулирования. Смотрим сайт, ничего не видим. Там, в принципе, нет никакой информации. Мы обращаемся с запросом в Ростехрегулирование: на основании такого-то закона у нас должны быть такие-то сведения, объясните, пожалуйста, где они у Вас размещены, а если их нет, то объясните, почему. Они нам присылают ссылку на то, что вот у нас здесь размещены все сертификаты соответствия. Мы заходим на эту ссылку и ничего не видим, т.е. там общее, что есть добровольная сертификация, есть реестры, т.е. просто общие сведения по этому вопросу. Буквально параллельно — такое получается совпадение — на почтовый ящик приходит письмо от гражданки. Женщина пишет о том, что она обратилась в Ростехрегулирование на основании этого постановления и регламента с просьбой предоставить ей такие-то сведения из этого реестра, которые, в принципе, должны быть в свободном доступе на сайте, на что ей говорят: мы Вам, конечно, предоставим, только Вы нам заплатите вот такую сумму. Есть у нас реквизиты, Вы оплачиваете — мы Вам предоставляем. Она вступает в переписку с Ростехрегулированием: нет, мало того, что Вы должны предоставлять это бесплатно, так у Вас еще, в соответствии с таким-то законодательством, это должно быть на сайте. Только после этого она получает эти сведения. То есть изначально ей предлагают их купить, но так как человек подкреплен какими-то юридическими знаниями и сообщает об этом в Ростехрегулирование, она получает то, что ей нужно. Если продолжить дальше, у нас опять была переписка с Ростехрегулированием, где мы все-таки настаивали предоставить, объяснить, где у них располагаются эти сведения, которые, они настаивают, у них есть на сайте. Они нам на это, как испорченный телефон, обратно присылают эту же ссылку, на которой они утверждают, что есть все сведения, хотя их по факту там нет. Мы собираемся с этим вопросом обращаться опять в суд и обжаловать в судебном порядке непредоставление этой информации. Несмотря на то что регламентом и постановлением Правительства предусмотрено, что такая информация должна размещаться и распространяться через сайт, мало того, что там ее нет, так они еще изначально гражданам предлагают эту информацию купить.

14. Применительно к административному регламенту ведения государственного лесного реестра и предоставления выписки из него эксперты отметили, что информация предоставляется на платной основе, несмотря на то что правовые основания взимания платы отсутствуют, а методика ее расчета носит закрытый характер.

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Мы пытались запрашивать сведения, они действительно предоставляются, но из-за специфики нашей организации мы подняли вопрос о правомерности платности предоставляемых сведений. Здесь не такая большая цена — всего 50 рублей за лист А4, но, во-первых, как показала практика, это может быть достаточно много листов. Выходит в хорошую сумму. Во-вторых, уже от начала у нас практически нет законов, которые устанавливали бы случаи условия платности тех или иных сведений. К лесному реестру это также относится. В Лесном кодексе сказано о том, что информация может быть платной, и размер платы может быть установлен Правительством РФ. Насколько это законно — большой вопрос, который мы пытаемся выяснить, и мы собираемся с этим разбираться, потому что в законе об информации четко сказано, что устанавливается только федеральным законом. Только закон может установить размер платы и случай, когда эта информация является платной. В данном случае это происходит на основании постановления Правительства, и мы запрашивали как Правительство, так и Рослесхоз о формировании платы, что из себя представляют эти 50 рублей. В принципе, за что мы платим? Методика формирования цены. На что, в принципе, мы получили ответ, что данная информация является служебной и нам знать ее необязательно, несмотря на то что это явно бюджетные деньги. Эти все средства поступают в бюджет расходования, но с финансово-экономическим обоснованием нам ознакомиться не дали. Информация служебная. Хотя мы пытались это оспаривать, но, к сожале-

нию, в данном случае наше судебное оспаривание ни к какому хорошему результату не привело. Нам отказали.

Модератор Левада-Центра: Извините, деньги получает опять-таки какой-то ФГУП?

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Тоже ФГУП. У Рослесхоза тоже ФГУП. Как называется — честно, сейчас не помню, потому что, если возвращаться к Ростехрегулированию, там по запросу по получению данных не из добровольной системы сертификации, а из обязательной. Там стоимость сведений составляет 25 рублей и сколько-то копеек. Причем, мы запросили также финансово-экономическое обоснование, нам предоставили четкий расчет этой платы, который был сделан Минфином, который составляет из себя стоимость бумаги, затратных средств на копировальную краску и т.д. и стоимость рабочего времени на человека, сколько там примерно на обработку одного запроса, по их мнению, уходит — 13 минут и столько-то секунд. Из расчета зарплаты человека, который это обрабатывает, у них стоимость на один запрос на лист А4 — вышло 23 рубля, сколько-то копеек.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Это Ростехрегулирование, представление сведений из реестра системы обязательной сертификации. А сведения по системе необязательной сертификации они предоставляют бесплатно?

Представитель правозащитной организации в сфере защиты свободы информации (СПб): Вроде бы да. Сейчас вроде так установлено, что бесплатно. Обязательное за деньги, добровольное бесплатно. У лесного — реестр, в принципе, тот же смысл данных, но как это все формировалось — это уже служебная тайна.

15. Эксперты в целом охарактеризовали деятельность Росфинмониторинга как крайне непрозрачную для субъектов, в отношении которых он осуществляет контроль.

Представитель правозащитной организации (СПб): Вот у нас остался Росфинмониторинг. В принципе, структура очень закрытая. Здесь конкретно по регламенту можно про структуру сказать то, что здесь тоже вообще все закрыто. А конкретно по регламенту, он нас как граждан и даже представителей юридических лиц не столько касается, поскольку он касается больше всего банков, лизинговых компаний и т.д. Но я знаю, что банки жалуются, что Росфинмониторинг каждый день выдает большие «простыни» по двести наименований физических, юридических лиц, от которых не нужно принимать деньги либо о них нужно сообщать всю информацию. Это текущая перестраховка, она к регламенту особо не имеет отношения.

Модератор Левада-Центра: Может быть, это означает, что он хорошо работает, если он выдает такие большие списки, может быть, это значит, что он оперативно исследует обстановку?

Представитель правозащитной организации (СПб): Нет. Совсем нет. Сотрудники Сбербанка, например, рассказывали на наших семинарах, что это может быть кто угодно, вот захотелось государству проверить, и они проверяют. Но это не имеет никакого обоснования, никто не знает, почему именно это лицо выбрано, т.е. не всегда имеет под собой какое-то основание.

— Я хочу подтвердить слова Марии. Весной этого года, перед выборами, когда у нас наполнялся бюджет от проведения этой компании, вдруг все риелторы в одном подмосковном городе узнали внезапно о том, что они должны по закону предоставлять сведения в Росфинмониторинг по сделкам крупной продажи, превышающим миллион. Значит, все риелторские компании вдруг в одночасье узнали о том, что они должны были это делать, были уведомлены о том, что приедет проверка. Разумеется, все они попадают в список штрафников.

Представитель правозащитной организации (СПб): Да, эта контора абсолютно непрозрачная.

16. Стоит отметить, что эксперты, представляющие Институт Развития Свободы Информации, сформулировали ряд типовых предложений по усовершенствованию регламентации государственных функций по информированию и учету.

Модератор ИГМУ ГУ ВШЭ: Первое, что мы фиксируем по целому кругу функций — мы подтверждаем тот же тезис, который обсудили в начале обсуждения о том, что размещение информации на сайте оптимизирует деятельность органа и предполагает сокращение тех многочисленных процедур,

включая подтверждение полномочий лица, которое запрашивает информацию, проверку соответствия этих полномочий должностным лицом, нахождение этой информации, ее направление, трата бешеных бюджетных денег на распечатку, на типографскую краску. Это первое предложение, которое мы фиксируем. Второе, мы просим обоснование, если вдруг орган указывает конкретную цену, обоснование этой ценовой методики. Третье, правомерность того факта, что эта цена является договорной, согласно установленному прейскуранту, если она не установлена законом, ни даже постановлением Правительства. Между тем, законом об информации предусмотрено обязательное указание факта взимания платы за предоставление информации на уровне федерального закона.

4. Системные проблемы практики исполнения государственных функций и государственных услуг, обозначенные на экспертных обсуждениях

Участниками экспертных обсуждений были отмечены присущие большинству государственных функции и государственных услуг проблемы, которые не могут быть решены только административной регламентацией:

● Наличие законодательных пробелов, провалов и коллизий, негативно влияющих на внедрение и правоприменение административных регламентов.

● Делегирование государственными органами исполнительной власти права на исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг либо части административных процедур подведомственным организациям — федеральным государственным учреждениям и федеральным государственным унитарным предприятиям, которые предоставляют данные государственные функции и государственные услуги либо административные процедуры за деньги, не учитываемые при этом в качестве дохода федеральным бюджетом.

● Отсутствие устоявшегося и нормативно закрепленного порядка межведомственного и межуровневого взаимодействия, приводящего к перекладыванию на потребителей государственных функций и государственных услуг обязанности обеспечения взаимодействия разных ведомств разного уровня.

● Организационная недоразвитость среды государственного обслуживания потребителей, приводящая к отсутствию элементарных систем апелляции, обратной связи и мониторинга.

● Недостатки разработки, внедрения и поддержания на надлежащем уровне качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

● Техническая неготовность государственных органов исполнительной власти к исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в соответствии с требованиями административного регламента и представлениями экспертов о современных требованиях к такого рода процедурам: недостаточное использование современных информационно-коммуникационных технологий (Интернета, электронной почты, телефонных центров, факсимильных и почтовых услуг) как на стадии консультирования, так и на стадии непосредственного получения результата.

● Низкое качество обслуживания: длительное ожидание в очередях, большой территориальный разброс помещений государственных органов исполнительной власти, неприспособленность зданий к установленным режимам работы, несоответствие места предоставления государственной услуги стандартам комфортности, неудобные часы работы, невнимательное и неуважительное отношение к заявителям и т.д.

● Неоптимальность административных процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг: избыточность согласования и визирования, избыточный пакет документов при подаче заявления на государственную услугу, необоснованная широта дискреционных полномочий должностных лиц и т.д.

● Отсутствие единого стандарта и региональная разрозненность требований по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг на территории РФ.

● Неоптимальность системы информирования: неполнота и неудобство получения консультации и информации о порядке исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

● Недостаточная квалификация сотрудников, в том числе недостаточная информированность сотрудников государственных органов исполнительной власти о положениях административного регламента, в некоторых случаях неосведомленность о его существовании.

● Случаи очевидной невозможности исполнения государственной функции и предоставления государственной услуги, когда государственная функция или государственная услуга, описанная административным регламентом, может быть пустой, дублирующей, фрагментарной (обрывочной).

● Недостаточный охват административным регламентом жизненных ситуаций, дискриминация отдельных групп получателей государственных функций и государственных услуг по различным основаниям.

● Отсутствие механизмов использования и распространения лучшей практики исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕМ ИССЛЕДОВАНИИ

● **Административный регламент исполнения государственных функций** (предоставления государственных услуг) — нормативный правовой акт органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий, порядок взаимодействия структурных подразделений с должностными лицами, а также с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

● **Государственная услуга** — деятельность органа исполнительной власти, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения обязанностей, возложенных на них нормативными правовыми актами.

● **Государственная функция** — регулярно осуществляемая органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий.

● **Государственные органы** — органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также созданные ими на основании действующего законодательства иные органы.

● **Готовность государственного органа к электронному взаимодействию с населением —** наличие на официальном сайте государственного органа соответствующей информации электронных сервисов, обеспечивающих для населения возможность обращения в государственный орган за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги) без необходимости личного присутствия.

● **Интерактивность** — способность к взаимному обмену информацией.

● **Интернет** — глобальная информационная сеть с единым адресным пространством, основанным на группе протоколов TCP/IP и координируемым международной организацией ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). При взаимодействии через Интернет допускается не выделять части взаимодействия, осуществляемые через изолированные межсетевыми экранами фрагменты сети (в том числе сети с собственным адресным пространством), если при прохождении межсетевого экрана не происходит преобразования протоколов и форматов, используемых для взаимодействия.

● **Информационная доступность официального сайта государственного органа** — показатель, отражающий наличие на официальном сайте государственного органа информации по вопросам исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в связи с принятием и применением административных регламентов, достаточной для формирования целостного представления о выполняемой государственной функции (предоставляемой государственной услуги).

● **Информация** — сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

● **Информация о деятельности государственных органов** — информация, получаемая и (или) создаваемая государственными органами, а также подведомственными им организациями в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами.

● **Официальный сайт** — информационная система общего пользования, размещенная в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в состав в которой входят информационные ресурсы, содержащие сведения о деятельности государственного органа (органа местного самоуправления) и представленные в электронно-цифровой форме, информационные и коммуникационные технологии, обеспечивающие создание, сбор, хранение, обработку, распространение и представление (размещение) указанных ресурсов в сети Интернет, а также технологии обслуживания пользователей данной информационной системы.

● **Пользователь официального сайта** — посетитель официального сайта.

● **Потребитель государственной услуги** — физическое или юридическое лицо, обратившееся в государственный орган за исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги).

● **Электронная форма предоставления государственных услуг** — обеспечение возможности получения государственной услуги без посещения государственного органа посредством информационно-коммуникационных технологий при полной автоматизации всех административно-управленческих процедур, связанных с предоставлением государственной услуги.

● **Электронная цифровая подпись** — реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

● **Электронное взаимодействие государственного органа с населением** — обмен юридически значимыми документами и действиями, а также информацией в электронной форме при взаимодействии органов исполнительной власти с населением и организациями в рамках исполнения возложенных на них государственных функций.

● **Электронный документ** — документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме.

● **Электронные сервисы официальных сайтов государственных органов** — функции официального сайта, обеспечивающие электронное взаимодействие государственного органа с населением.