

Гинтова М.А.
Жулин А.Б.
Костырко А.А.
Плаксин С.М.
Синятуллина Л.Х.

РЕИНЖИНИРИНГ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
УСЛУГ, КОМПЛЕКСНЫХ
СФЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ

Аннотация

Статья посвящена вопросам совершенствования деятельности государственных органов в ходе реализации государственных полномочий в установленных сферах ведения. Обозначено место реинжиниринга административно-управленческих процессов среди приоритетных направлений совершенствования государственного управления, зафиксированных в программных документах; представлены основные мероприятия по оптимизации механизмов государственного регулирования, реализованные в 2010–2011 гг.; приведена фактологическая база, использовавшаяся для принятия решений о необходимости оптимизации административных процессов. Рассмотрены основные подходы к совершенствованию отдельных процессов предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций, реинжинирингу комплексных сфер государственного регулирования.

Ключевые слова: административно-управленческий процесс, государственная услуга, государственная функция, государственные органы, мониторинг, совершенствование деятельности, реинжиниринг, сфера государственного ведения.

Введение

Повышение качества и доступности государственных услуг является одним из основных приоритетов административной реформы (см., например, Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, одобренную распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р). Достижение указанной цели предполагает проведение мероприятий по оптимизации текущей практики предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнению государственных функций.

На начальном этапе проведения административной реформы (2006–2008 гг.) оптимизация административно-управленческих процессов проводилась в рамках регламентации и стандартизации процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Однако, несмотря на установленное Порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679¹, обязательство федеральных органов исполнительной власти при разработке административных регламентов предусматривать оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в административных регламентах фактически закреплялся текущий порядок их исполнения (предоставления). Большинство утвержденных в этот период административных регламентов не предполагали реальной оптимизации административных процедур. Однако этот экстенсивный этап был необходим для уточнения правовых оснований исполнения государственных полномочий, установления общих стандартов взаимодействия государственных органов и получателей государственных услуг, а также определения конечных результатов той или иной функции или услуги.

Накопление «критической массы» административных регламентов позволило поставить задачу качественной оптимизации государственных услуг и функций. Так, План мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009–2010 годах, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 1862-р, а также План мероприятий по реализации концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы включают мероприятия по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций, оптимизации государственных услуг.

В 2010 г. под руководством Правительственной комиссии по проведению административной реформы проводились мероприятия по комплексному совершенствованию деятельности государственных органов, в том числе оптимизации контрольно-надзорной и разрешительной дея-



тельности, процессов предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций.

В качестве первоочередных для оптимизации были отобраны 8 наиболее массовых и социально значимых государственных услуг, предоставляемых ФМС России, Госавтоинспекцией России, органами ЗАГС.

Далее работа по оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных государственных полномочий велась в рамках отдельных отраслей экономики (сельское хозяйство, строительство, образование, здравоохранение и социальное развитие, транспорт, связь, природопользование, рыболовство и т.д.).

К настоящему моменту по каждой из перечисленных групп государственных услуг, отраслей экономики распоряжениями Правительства РФ утверждены планы мероприятий, в том числе²:

- План реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с регистрационным учетом граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, оформлением и выдачей паспортов гражданина Российской Федерации и иных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2010 г. № 894-р;
- План мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственной функции, связанной с государственной регистрацией рождения и смерти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 16 июня 2010 г. № 1013-р;
- План мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с выдачей специального разрешения на перевозку крупногабаритных и тяжеловесных грузов автомобильным транспортом, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2010 г. № 1031-р;
- План реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с приемом квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и выдачей водительских удостоверений, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 1174-р;
- План реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур в сфере государственной регистрации и технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 1 августа 2010 г. № 1310-р;
- План реализации мероприятий по комплексной оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций, предоставления государственных услуг, а также по сокращению избыточного государственного регулирования в сфере связи, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 26 апреля 2011 г. № 734-р;

- План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти в области транспорта, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1004-р.

В 2011 г. по поручению Правительственной комиссии по проведению административной реформы проводился мониторинг реализации утвержденных планов мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной и разрешительной деятельности ФОИВ. Однако результаты указанного мониторинга носят, скорее, формальный характер, так как касаются в основном сведений о принятых в соответствии с утвержденными планами нормативных правовых актов. Оценивать реальные результаты мероприятий по оптимизации с точки зрения их пользы для конечных потребителей пока преждевременно.

Фактологическая база для принятия решения о необходимости оптимизации процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций

На начальном этапе комплексной оптимизации контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (2009–2010 гг.) приоритетные государственные услуги и функции отбирались преимущественно экспертным методом. Экспертами выступали как сотрудники федеральных органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги, так и представители экспертного сообщества и бизнеса.

С учетом накопленного в результате проводившихся в 2008–2011 гг. мониторинговых исследований внедрения административных регламентов, качества и доступности государственных услуг³ в фактологическую базу, используемую для принятия решения о необходимости оптимизации процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, в настоящее время включены:

1. *Результаты социологических исследований:*
 - «контрольные закупки» результатов предоставления государственных услуг;
 - обследования точек предоставления государственных услуг;
 - опросы получателей государственных услуг;
 - экспертные обсуждения проблем предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций;
 - обсуждения проблем предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций с государственными служащими, опросы государственных служащих и т.д.
2. *Результаты анализа положений нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций:*

- законодательные акты, акты Президента РФ, Правительства РФ, акты субъектов РФ;
 - ведомственные акты, в том числе административные регламенты.
3. *Результаты анализа судебной практики.*
4. *Результаты анализа открытой (общедоступной) информации:*
- официальные сайты органов исполнительной власти;
 - порталы государственных и муниципальных услуг;
 - специализированные (отраслевые) порталы, форумы, тематические группы в социальных сетях и т.д.
5. *Результаты анализа обращений граждан и организаций по вопросам предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций.*

При этом главными критериями принятия решения о необходимости (целесообразности) оптимизации процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций являются:

- массовость (востребованность) и/или социальная значимость государственной услуги;
- высокие временные и/или финансовые издержки при получении государственной услуги;
- субъективность принятия решения о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги;
- отсутствие установленного порядка предоставления государственной услуги и/или наличие значимых межрегиональных отличий в организации предоставления услуги;
- наличие резервов повышения бюджетной эффективности;
- наличие потенциала оптимизации государственной услуги с точки зрения приоритетных направлений оптимизации (установление межведомственного взаимодействия, переход на предоставление государственных услуг в электронной форме, совершенствование деятельности подведомственных организаций и т.д.).

Основные направления оптимизации процессов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций

Среди основных направлений повышения качества и доступности государственных услуг необходимо выделить⁴:

- реинжиниринг государственных услуг, отдельных сфер государственного ведения;
- переход на предоставление государственных услуг в электронной форме;
- организация межведомственного информационного взаимодействия без участия заявителя при предоставлении государственных услуг;
- оптимизация размера и порядка взимания платы за предоставление государственных услуг;
- совершенствование деятельности подведомственных организаций.

Реинжиниринг государственных услуг, отдельных сфер государственного ведения

Словосочетание «реинжиниринг административных процессов» вошло в российский бюрократический лексикон из менеджмента. Определение термина «реинжиниринг» ввели Майкл Хаммер и Джеймс Чампли в книге «Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе». Хаммер и Чампли определили реинжиниринг как принципиальное переосмысление и радикальную перестройку бизнес-процессов для достижения кардинальных улучшений критических современных показателей эффективности [15].

Реинжиниринг государственных услуг является наиболее комплексным направлением оптимизации государственных услуг и государственных функций, включающим широкий спектр возможных мер. Реинжиниринг государственных услуг представляет собой деятельность, направленную на радикальную перестройку текущей практики предоставления государственной услуги. Принципиальным отличием реинжиниринга от других процессов преобразования является то, что в ходе реинжиниринга определяется вся совокупность взаимосвязанных между собой государственных услуг и функций, а также все государственные органы и организации, которые непосредственно или опосредованно участвуют и (или) заинтересованы в результатах их предоставления (исполнения).

На практике реинжиниринг проводится как в отношении отдельных государственных услуг, так и сфер государственного ведения, включающих комплекс взаимосвязанных услуг и функций.

Единая методология реинжиниринга процессов предоставления государственных услуг и оптимизации контрольно-надзорной и разрешительной деятельности на данный момент не закреплена в нормативно-методических документах.

С учетом накопленного опыта оптимизации административных процессов в число основных мер (комплексы мер) реинжиниринга государственных услуг, сфер государственного регулирования были включены следующие:

1. Оптимизация состава государственных услуг, предполагающая возможность: ликвидации услуги; передачи государственного полномочия на иной уровень власти; передачи государственного полномочия иному органу исполнительной власти; изменения государственной услуги; установления нового государственного полномочия.
- 1.1. Решение о ликвидации государственной услуги может быть принято по причине фактической невостребованности услуги, а также ее дублирования.

Факт невостребованности государственной услуги устанавливается на основании ведомственной статистики по количеству обращений заявителей. В случае выявления в течение нескольких лет низких либо нулевых значений по указанному показателю целесообразно иници-



ировать рассмотрение вопроса о внесении изменений в нормативные правовые акты в части упразднения соответствующего государственного полномочия или передаче его на рынок.

Дублирование услуги устанавливается на основании анализа нормативных правовых актов. Выявление факта наделения двух и более государственных органов (в том числе подведомственных организаций) фактически одним и тем же государственным полномочием должно быть основанием для применения указанной меры реинжиниринга.

- 1.2. Решение о передаче государственного полномочия на иной уровень публично-правовых образований может быть принято на основании комплексного анализа всех возможных источников информации о государственной услуге и взаимосвязанных с ней полномочиях, как нормативного, так и практического характера. Главными критериями принятия решения должны быть:
 - наличие резерва ресурсов для надлежащего предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции);
 - определение границ возможных рисков от ненадлежащего исполнения полномочия (для государства в целом, в границах субъектов РФ, муниципальных образований);
 - наличие очевидного потенциала повышения качества предоставления государственной услуги с точки зрения заявителя;
 - наличие практической возможности проводить мониторинг и контроль качества реализации переданных полномочий без существенных затрат ресурсов.
- 1.3. Целесообразность передачи государственного полномочия иному органу исполнительной власти устанавливается также на основании комплексного анализа сферы государственного регулирования. Обязательными условиями передачи государственного полномочия от одного государственного органа другому должны быть соответствие объектов регулирования, сфер ведения передаваемым полномочиям и сокращение издержек государства на исполнение государственного полномочия.
- 1.4. Решение об изменении процедуры предоставления государственной услуги принимается в случае установления необходимости сохранения государственного регулирования установленных отношений, но с использованием иных механизмов. В частности, может быть изменен объект государственного регулирования или механизм, с использованием которого оно осуществляется. Примером таких мер может быть переход от разрешительного порядка регулирования к уведомительному при условии усиления контрольно-надзорных функций.
- 1.5. Критерием применения меры по установлению «нового» государственного полномочия является выявление факта предоставления государственной услуги, исполнения государственной функции при отсутствии нормативного правового основания ее предоставления (исполнения). В таком случае необходимо внесение изменений в за-

конодательные акты и/или акты Президента РФ, Правительства РФ, субъектов РФ для целей нормативного закрепления фактически исполняемого полномочия. Кроме того, решение об установлении государственного полномочия может быть принято по факту выявления недостаточности государственного регулирования при существующей его необходимости.

Лицензирование деятельности в области оказания услуг связи (Роскомнадзор)

Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2011 г. № 734-р в составе Плана реализации мероприятий по комплексной оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций, предоставления государственных услуг, а также по сокращению избыточного государственного регулирования в сфере связи утверждает решение о переходе от лицензирования деятельности в области оказания услуг связи на уведомительный порядок начала деятельности по оказанию услуг связи, не предусматривающих использование радиочастотного спектра и/или ресурса нумерации.

Контрольно-надзорная деятельность на объектах транспорта (Ространснадзор, Ростехнадзор)

План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти в области транспорта, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1004-р, предполагает разработку проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих разграничение полномочий Ространснадзора и Ростехнадзора по вопросам контрольно-надзорной деятельности на объектах транспорта.

2. Оптимизация состава административных процедур, предполагающая возможность исключения избыточных или дублирующих административных процедур, изменения административных процедур, установления новых административных процедур. Решение о необходимости оптимизации административных процедур принимается на основании анализа содержания и результата каждой процедуры в рамках отдельной государственной услуги или комплекса взаимосвязанных/последовательных услуг и функций.
 - 2.1. Административная процедура может быть признана избыточной в случае, если результат ее исполнения (документ, установление факта) не является необходимым для принятия или оформления решения о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги; дублирующей – в случае если административные действия и/или результаты содержатся в нескольких административных процедурах.
 - 2.2. Целесообразность изменения административной процедуры может быть установлена вследствие выявления необходимости дополнения либо исключения административных действий в составе процедуры, объединения процедур.
 - 2.3. Решение об установлении административной процедуры принимается по факту отсутствия необходимого для принятия или оформ-



ления решения о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги, действия или документа.

Государственная регистрация актов гражданского состояния (Органы ЗАГС)

План мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственной функции, связанной с государственной регистрацией рождения и смерти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 16 июня 2010 г. № 1013-р, предусматривает наделение органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, правом при государственной регистрации рождения проставлять на бланке свидетельства о рождении отметки, подтверждающей наличие у ребенка гражданства РФ в простейших случаях, если оба родителя или единственный его родитель имеют гражданство РФ. В развитие данного плана принят Указ Президента РФ от 13 апреля 2011 г. № 444 «О дополнительных мерах по обеспечению прав и защиты интересов несовершеннолетних граждан Российской Федерации», в соответствии с которым устанавливается конечный перечень документов, удостоверяющих наличие гражданства Российской Федерации у ребенка, не достигшего возраста 14 лет.

Государственная регистрация товарного знака, знака обслуживания (Роспатент)

Установленный порядок предоставления государственной услуги содержит излишнюю административную процедуру – формальную экспертизу заявки на регистрацию товарного знака, которая фактически сводится к проверке комплектности заявки, но при этом нормативно установленный срок исполнения процедуры составляет один месяц с момента подачи заявки.

3. Установление, сокращение сроков предоставления государственных услуг, исполнения отдельных административных процедур.
- 3.1. Необходимость нормативного установления сроков предоставления государственной услуги, исполнения отдельных административных процедур определяется по результатам анализа нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги. Критерием принятия решения является отсутствие установленных сроков в актах надлежащего уровня.
- 3.2. Решение о сокращении сроков предоставления государственной услуги, исполнения отдельных административных процедур принимается на основании анализа содержания каждой процедуры с точки зрения трудозатрат на ее исполнение. При этом учитывается численность государственных служащих и сотрудников иных организаций, участвующих (потенциально участвующих) в предоставлении государственной услуги. Если при соотношении численности государственных служащих и необходимых трудозатрат на предоставление государственной услуги выявляется потенциал сокращения сроков предоставления услуги, исполнения отдельных административных процедур, необходимо инициировать пилотное апробирование предоставления услуги в сокращенные сроки и, при положительных результатах, внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления государственной услуги.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств (РЭС) гражданского назначения (Роскомнадзор)

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств (РЭС) гражданского назначения осуществляется Роскомнадзором по результатам экспертизы возможности использования заявленных РЭС и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования РЭС. При этом предельный срок проведения указанной экспертизы нормативно не установлен.

Государственная регистрация товарного знака, знака обслуживания (Роспатент)

Сроки предоставления государственной услуги нормативно не установлены. Установлены лишь сроки исполнения отдельных административных процедур (формальная экспертиза заявки на регистрацию товарного знака, государственная регистрация товарного знака и знака обслуживания в Государственном реестре товарных знаков, выдача свидетельства на товарный знак).

4. Установление, оптимизация состава документов, необходимых для предоставления государственной услуги с точки зрения наличия в них сведений, необходимых для принятия решения о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги⁵.
- 4.1. Решение о закреплении состава документов, необходимых для предоставления государственной услуги, принимается на основании анализа нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги. Критерием применения указанной меры является отсутствие нормативно установленного состава документов в актах надлежащего уровня.
- 4.2. Для целей оптимизации состава документов, необходимых для предоставления государственной услуги, необходимы инвентаризация критериев принятия решения о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги и соотношение состава сведений, подтверждаемых документами, с указанными критериями. В случае если по результатам анализа выявлены сведения и документы, которые не являются обязательными для принятия решения о предоставлении государственной услуги, либо критерии, для подтверждения которых документы не установлены, возникают основания для оптимизации состава документов.

Состав документов, необходимых для предоставления государственной услуги, нормативно не установлены, в частности, для следующих государственных услуг:

- утверждение нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей (Росводресурсы);
- выдача разрешений на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции (Росприроднадзор);
- регистрация культурных ценностей, ввезенных и временно ввезенных на территорию Российской Федерации (Минкультуры России).



Выдача паспорта гражданина РФ, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории РФ (ФМС России)

План реализации мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с регистрационным учетом граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, оформлением и выдачей паспортов гражданина Российской Федерации и иных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 1 июня 2010 г. № 894-р, предусматривает исключение требования подтверждения достоверности сведений о том, что гражданин не призван на военную службу, при представлении документов на получение паспорта гражданина РФ, удостоверяющего личность гражданина РФ за пределами территории РФ.

5. Определение круга уполномоченных органов исполнительной власти и организаций, участвующих в предоставлении государственной услуги.

Необходимость нормативного установления круга уполномоченных органов и организаций, участвующих в предоставлении государственной услуги, исполнении государственной функции является обусловленной для всех государственных услуг. При этом критически важным является определение всех органов и организаций, участвующих в предоставлении услуги, а не только ответственного исполнителя. Если по результатам мониторинга государственной услуги выявлено, что в предоставлении услуги участвуют органы и/или организации, полномочия которых нормативно не установлены, возможна одна из следующих мер:

- исключение нелегального участия органов и организаций в предоставлении услуги;
- определение состава всех органов и организаций, участвующих в предоставлении услуги, с установлением соответствующих полномочий в нормативных правовых актах надлежащего уровня.

Предоставление водного объекта в пользование (Росводресурсы, ОИВ субъектов РФ)

Состав заинтересованных органов власти для согласования условий водопользования нормативно не установлен.

Прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и выдача водительских удостоверений (Госавтоинспекция)

Проверка теоретических знаний и практических навыков кандидатов в водители осуществлялась Госавтоинспекцией. Согласно плану мероприятий по совершенствованию порядка исполнения государственных функций и процедур, связанных с приемом квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и выдачей водительских удостоверений, утвержденному распоряжением Правительства РФ

от 15 июля 2010 г. № 1174-р, актом Правительства РФ должен быть установлен порядок аккредитации образовательных учреждений и организаций, осуществляющих подготовку (переподготовку) водителей транспортных средств, на право участия в проверке теоретических знаний и практических навыков кандидатов в водители при проведении теоретического и первого этапа практического экзаменов.

6. Определение, уточнение критериев принятия решения о предоставлении государственной услуги, оснований для отказа в предоставлении государственной услуги.
- 6.1. Решение о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги должно приниматься исключительно на основании нормативно установленных критериев, предъявляемых к заявителю требований. При этом указанные критерии или требования должны быть сформулированы максимально четко, исключая возможность усмотрения ответственных лиц при принятии решения. Необходимость использования предлагаемой меры определяется по факту отсутствия в нормативных правовых актах надлежащего уровня положений, устанавливающих критерии принятия решения о предоставлении/отказе в предоставлении государственной услуги.
- 6.2. Необходимость определения, уточнения оснований для отказа в предоставлении государственной услуги устанавливается по результатам анализа нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги. Критерием принятия решения об установлении, уточнении оснований для отказа является отсутствие установленных оснований для отказа в нормативных правовых актах надлежащего уровня либо их нечеткие абстрактные формулировки, предполагающие высокую степень усмотрения принимающих решение лиц.

Предоставление водного объекта в пользование (Росводресурсы, ОИВ субъектов РФ)

Предоставление водного объекта в пользование осуществляется на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование, а также договора водопользования. Для случаев предоставления водных объектов в пользование на основании решения уполномоченного органа в качестве основания для отказа в рассмотрении вопроса установлено только предоставление документов не в полном объеме. Для случаев предоставления водного объекта в пользование на основании договора водопользования основания для отказа установлены. Однако, в частности, среди таких оснований установлено несоответствие заявителя требованиям, предъявляемым законодательством РФ к водопользователю, в то время как такие требования отсутствуют.

Государственная регистрация товарного знака, знака обслуживания (Роспатент)

Основания для отказа в предоставлении государственной услуги установлены Гражданским кодексом РФ. Однако формулировки положений являются нечеткими и абстрактными, предполагающими высокую степень



усмотрения лиц, принимающих решение о регистрации/отказе в регистрации товарного знака. В частности, в соответствии с п. 3 ст. 1438 Гражданского кодекса РФ, не допускается государственная регистрация в качестве товарных знаков обозначений, представляющих собой или содержащих элементы:

- являющиеся ложными или способными ввести в заблуждение потребителя относительно товара или его изготовителя;
- противоречащие общественным интересам, принципам гуманности и морали.

7. Установление порядка предоставления государственной услуги. Основанием для установления порядка предоставления государственной услуги, в том числе в форме административного регламента, является его нормативная неопределенность, которая выявляется по результатам инвентаризации и анализа нормативных правовых актов, в том числе ведомственных. Также необходимой является регулярная актуализация установленных порядков предоставления государственных услуг по фактам изменения положений нормативных правовых актов более высокого уровня.

Примером государственной услуги, порядок предоставления которой не установлен, могут быть услуги:

- утверждение нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей (Росводресурсы);
- согласование заявлений о выдаче лицензий на экспорт товаров растительного и животного происхождения (Росприроднадзор);
- организация проведения государственной историко-культурной и искусствоведческой экспертизы коллекционируемого, а также изъятого и конфискованного оружия, патронов к нему, копий (реплик) оружия (Минкультуры России).

8. Повышение комфортности получения государственных услуг, в том числе обеспечение соблюдения стандартов обслуживания при предоставлении государственных услуг.

Статья 14 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает требования к содержанию стандарта предоставления государственной услуги как одного из разделов административного регламента. Однако общие минимально необходимые требования к стандарту обслуживания при предоставлении государственных услуг⁶ нормативно не определены. В соответствии с нормами Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» стандарт обслуживания устанавливается для каждой государственной услу-

ги при утверждении административного регламента. Такая нормативная конструкция является неоптимальной, так как предполагает возможность установления неоправданно заниженных требований к стандарту обслуживания.

Решение о необходимости осуществления мероприятий по повышению комфортности получения государственных услуг принимается на основании обследования точек предоставления государственных услуг, опросов получателей услуг, «контрольных закупок». Критерием принятия решения является несоответствие полученных результатов требованиям к стандарту обслуживания, утвержденным в административном регламенте. При этом необходимо учитывать проблемы недостаточного ресурсного обеспечения предоставления государственных услуг, которое, в свою очередь, зависит от объемов бюджетных ассигнований государственного органа.

Проблема повышения комфортности получения государственных услуг представляется особенно актуальной для массовых, общественно значимых государственных услуг. Примером таких услуг являются государственные услуги, предоставляемые ФМС России. По данным официального сайта ФМС России⁷, за 11 месяцев 2011 г.:

- зарегистрировано по месту жительства 7 739 955 граждан РФ;
- зарегистрировано по месту пребывания 11 566 832 гражданина РФ;
- оформлено 6 946 736 паспортов гражданина РФ;
- оформлено 5 737 196 заграничных паспортов.

9. Обеспечение доступа граждан и организаций к информации о порядке предоставления государственной услуги.

Обеспечение граждан и организаций полной и актуальной информацией о порядке предоставления государственных услуг является отправной точкой процесса повышения доступности государственных услуг. Нормативно требования по обеспечению доступа заявителей к необходимым для получения государственных услуг сведениям установлены.

Статья 5 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает право заявителя на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, ст. 9 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – обязательство государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивать доступ к информации о своей деятельности. Перечень размещаемой в сети Интернет информации о деятельности ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953, а также аналогичные перечни для ФОИВ, руководство деятельностью ко-



торых осуществляет Президент РФ⁸, прямо содержат сведения о государственных услугах, предоставляемых ФОИВ, и порядке их предоставления.

Кроме того, для целей обеспечения доступа к информации о государственных и муниципальных услугах разработаны и введены в эксплуатацию федеральные государственные информационные системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также региональные порталы государственных и муниципальных услуг (функций).

Решение о необходимости размещения, актуализации, дополнения информации о порядке предоставления государственных услуг принимается, в первую очередь, по результатам обследования точек предоставления государственных услуг, а также мониторинга официальных сайтов ФОИВ и Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций). Критерием принятия решения является несоответствие представленной информации о государственных услугах требованиям, установленным нормативными правовыми актами. При этом мониторинг официальных сайтов ФОИВ и Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), а также актуализация сведений об услугах должны осуществляться ведомствами на регулярной основе.

Государственная регистрация товарного знака, знака обслуживания (Роспатент)

В соответствии с п. 6 ст. 1483 Гражданского кодекса РФ, в качестве оснований для отказа в государственной регистрации товарного знака установлены тождественность и сходность обозначений с товарными знаками других лиц.

Сведения о товарных знаках других лиц представлены в открытом доступе на официальном сайте Роспатента (Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральный институт промышленной собственности» – ФИПС). В частности, на сайте ФИПС представлены:

- Реестр товарных знаков и знаков обслуживания, Реестр общеизвестных товарных знаков, Реестр международных товарных знаков, Реестр заявок на регистрацию товарного знака и знака обслуживания, поиск по которым возможно осуществлять исключительно по номеру регистрации и дате публикации;
- информационно-поисковая система, обеспечивающая возможность платного доступа к БД Российских товарных знаков (стоимость услуги по предоставлению через Интернет доступа к базам данным ФИПС составляет 1180 рублей за 100 запросов), БД международных товарных знаков с указанием России, БД общеизвестных в России товарных знаков; бесплатного доступа к документам из последнего бюллетеня;
- электронные бюллетени, поиск по которым невозможен, исключительно просмотр каждого бюллетеня.

При этом форма опубликования информации о товарных знаках существенным образом осложняет поиск тождественных и сходных обозначений, что стимулирует спрос на платные услуги по поиску тождественных и схожих обозначений. Средняя рыночная стоимость таких услуг составляет 1000–1500 руб.

Заключение

Формирование механизма реинжиниринга административных процессов в современной системе государственного управления России еще не завершено. Реализуемые в настоящее время мероприятия по реинжинирингу государственных услуг и комплексных отраслей экономики единичны и часто нескоординированы между собой.

Для достижения наибольшего эффекта необходимо применение комплексного подхода, включающего:

- процессную оптимизацию государственных услуг, сфер государственного регулирования;
- правовую поддержку оптимизации государственных услуг, сфер государственного регулирования, обеспечивающую устранение юридических коллизий и создание нормативных условий для процессной оптимизации;
- регулярный мониторинг и контроль реализации решений по оптимизации государственных услуг, сфер государственного регулирования;
- учет результатов мониторинга качества и доступности государственных услуг при принятии решений о необходимости оптимизации и реализации мероприятий по оптимизации государственных услуг, сфер государственного регулирования;
- координацию мероприятий по оптимизации государственных услуг, реализуемых на федеральном уровне, и мероприятий, реализуемых на региональном уровне;
- координацию мероприятий, реализуемых в рамках различных направлений повышения качества и доступности государственных услуг.

При этом оптимизация государственных услуг, сфер государственного регулирования должна проводиться систематически, на регулярной основе. Для этого целесообразно создание постоянно действующей рабочей группы, в состав которой должны входить представители государственных органов и организаций, бизнеса, общественных организаций, экспертного сообщества. Для проработки отдельных вопросов необходимо привлечение отраслевых экспертов. Основной функционал рабочей группы должен включать:

- подготовку предложений по составу государственных услуг и функций, административных процессов для оптимизации;



- выявление и проработку проблем, связанных с предоставлением государственных услуг, исполнением государственных функций;
- подготовку и проработку предложений по оптимизации;
- нормативное правовое обеспечение предложений по оптимизации, в том числе подготовку проектов нормативных правовых актов, направленных на реализацию предложений по оптимизации;
- мониторинг реализации предложений по оптимизации;
- оценку эффекта от реализации предложений по оптимизации.

Материалы, разрабатываемые рабочей группой, должны быть доступны для ознакомления. В перспективе на основе накопленного опыта целесообразна разработка методических материалов по реинжинирингу административных процессов и формирование библиотеки лучшей практики оптимизации государственных услуг и функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
3. Постановление Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».
4. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
5. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
6. Распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 1862-р.
7. Распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2010 г. № 894-р.
8. Распоряжение Правительства РФ от 16 июня 2010 г. № 1013-р.
9. Распоряжение Правительства РФ от 17 июня 2010 г. № 1031-р.
10. Распоряжение Правительства РФ от 15 июля 2010 г. № 1174-р.
11. Распоряжение Правительства РФ от 1 августа 2010 г. № 1310-р.
12. Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2011 г. № 734-р.
13. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1004-р.
14. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р.
15. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / Майкл Хаммер, Джеймс Чампли; пер. с англ. Ю.Е. Корнилович. – М.: Манн, Иванов и Фарбер, 2006. – 287 с.



ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) утратил силу в связи с утверждением Постановлением Правительства от 16 мая 2011 г. № 373 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг.
- ² Указаны планы мероприятий, которые были подготовлены при экспертной поддержке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».
- ³ См.: Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов / отв. ред. А.В. Клименко. – М.: Изд. дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2009. – 890 с.
Всероссийский мониторинг административных регламентов – 2009. Коллектив авторов. – М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 2010. – 144 с.
Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 / под ред. А.В. Клименко, С.М. Плаксина. – М.: Изд. дом Государственного университета-Высшей школы экономики, 2011. – 392 с.
- ⁴ В настоящей статье рассматривается исключительно проблематика реинжиниринга государственных услуг, комплексных сфер государственного регулирования.
- ⁵ Вопросы организации межведомственного взаимодействия без участия заявителя при предоставлении государственных услуг в настоящей статье не рассматриваются.
- ⁶ Под стандартом обслуживания в настоящей статье понимается набор нормативно утвержденных требований к: местам предоставления государственной услуги; территориальной доступности мест предоставления государственной услуги; графику работы государственных органов и организаций, предоставляющих государственную услугу; времени ожидания в очереди при предоставлении государственных услуг.
- ⁷ <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>
- ⁸ См., например: Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1064 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет», Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1080 «Об утверждении перечня информации о деятельности Федеральной миграционной службы, размещаемой в сети Интернет» и т.д.