

УДК 338.465

***ЕВМЕНОВ Николай Викторович**, кандидат экономических наук, преподаватель кафедры менеджмента Высшей школы экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова, уполномоченный при губернаторе Архангельской области по защите прав предпринимателей. Автор 8 научных публикаций*

МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ «АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ» ДЛЯ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

В статье представлены проблемы несовершенства нормативных правовых актов в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (административные барьеры). Проведен анализ действующих административных регламентов органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области по предоставлению государственных и муниципальных услуг. Автор делает вывод о том, что несмотря на кажущуюся упорядоченность процедур разработки, утверждения и реализации административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг в Архангельской области, органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области сами определяют перечень предоставляемых услуг, в каком порядке и в какие сроки они предоставляются. Все существующие административные регламенты по предоставлению государственных и муниципальных услуг в Архангельской области направлены не на удобство, быстроту и качество получения государственных и муниципальных услуг заявителями, а на создание препятствий в развитии предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Архангельской области. Следствием несовершенства действующего законодательства является и отсутствие персональной ответственности у государственных и муниципальных служащих по предоставлению государственных и муниципальных услуг, в должностные обязанности которых они включены. В Архангельской области отсутствует система анализа и контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг. Представленные автором предложения для органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области могут стать основой для использования в работе по разработке соответствующих административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг в Архангельской области.

Ключевые слова: административные регламенты, административные барьеры, государственные и муниципальные услуги, ответственность должностных лиц.

Темп жизни, скорость принятия и реализации решений в бизнесе и в сфере общественных отношений за последние десятилетия возросли многократно. Проблему дисбаланса скорости и качества управленческих действий в бизнесе и в системе органов власти и местного самоуправления видят все, в т. ч. и Правительство РФ. Примерно 6 лет назад правительство решило повысить скорость и качество работы управленческого аппарата подробным регламентированием административных процедур и потребовало повсеместно внедрить административные регламенты предоставления государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам. Была надежда, что строгая регламентация каждого действия чиновников сократит общий срок предоставления такой услуги и повысит ее качество.

Разработку и утверждение административных регламентов поручили самим чиновникам, издали соответствующие акты и посчитали, что дальше все наладится само собой. В системе государственной власти, когда управление как функция заменяется руководством, не требующим обратной связи с объектом руководства и не меняющим руководящие указания в зависимости от реакции управляемой системы, всегда именно так и поступали.

Но в случае с регламентированием государственных и муниципальных услуг для сферы гражданских, общественных отношений, где постоянно растут требования к скорости и качеству управленческих решений, убрать так называемые административные барьеры и исправить ситуацию не получилось.

За прошедшие 6 лет число административных регламентов областного государственного и местного муниципального уровня в Архангельской области достигло многих сотен.

Только в официальных правовых справочных системах их около пятисот. Но с этими системами работает только областной уровень и крупные города. Не меньше административных регламентов муниципального уровня в публичных электронных справочниках на сайтах нескольких десятков из числа двух сотен муниципальных образований Архангельской области. А сколько принятых и опубликованных только в местных СМИ муниципальных административных регламентов, не считал никто.

Мы попробовали проанализировать создающуюся за эти годы и доступную для граждан базу административных регламентов. Конечно, очень поверхностно, поскольку для более достоверного анализа нужны и кадры, и ресурсы.

Формат административных регламентов, их содержание, порядок принятия и исполнения описаны в Федеральном законе от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ¹. Однако этим законом не урегулирован вопрос о максимальном сроке предоставления государственной или муниципальной услуги. Вместе с тем действующее федеральное законодательство, в т. ч. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ², устанавливает предельные сроки исполнения органами государственной власти рассмотрения обращения граждан. В ст. 12 № 59-ФЗ сказано, что письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней. Но в административных регламентах, действующих в Архангельской области, нет различия между заявителями –

¹Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июля 2010 г.: одобр. Советом Федерации Собр. Рос. Федерации 14 июля 2010 г. // Рос. газ. 2010. 9 марта.

²О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 апр. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Собр. Рос. Федерации 26 апр. 2006 г. // Рос. газ. 2006. 20 февр.

гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами, для всех устанавливаются одни и те же сроки исполнения государственных и муниципальных услуг. В проверенных нами регламентах эти сроки варьируются от 14 до 500 дней!

До половины проверенных административных регламентов, особенно муниципального уровня, вообще не содержат максимального срока предоставления государственной или муниципальной услуги, а устанавливают только сроки реализации административных процедур в стандарте предоставления государственной или муниципальной услуги.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373³ утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг. В п. 6 Постановления № 373 Правительство Российской Федерации рекомендует органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться утвержденными Правилами, а в п. 3 данных Правил требует при разработке регламентов не только устранять избыточные административные процедуры, но главное – сокращать сроки предоставления государственной услуги, в т. ч. специально устанавливать сокращенные сроки предоставления государственной услуги.

Проблему несовершенства предоставления государственных и муниципальных услуг в вопросах земельных отношений можно увидеть, проанализировав часть административных регламентов в этой сфере. Административные

регламенты муниципалитетов не только не совпадают друг с другом и с областными регламентами по наименованиям, но число и порядок административных процедур в этих регламентах отличаются друг от друга. Различия в сроках предоставления этих услуг вообще не укладываются в какую-либо логику.

Например:

– административные регламенты предоставления государственных услуг по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной собственности Архангельской области, для целей, не связанных со строительством, и по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «Город Архангельск», для строительства, утвержденные постановлениями правительства Архангельской области от 27.04.2012 г. № 9-п⁴ и 29.06.2012 г. № 10-п⁵, установили максимальный срок предоставления земельного участка в собственность или в аренду – до 110 дней со дня поступления заявки заявителя;

– административные регламенты предоставления муниципальных услуг по предоставлению земельных участков для целей, не связанных со строительством, и предоставлению земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства гражданам, имеющим право на бесплатное приобретение, утвержденные Постановлениями администрации муниципального

³О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁴Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной собственности Архангельской области, для целей, не связанных со строительством: постановление Правительства Архангельской области от 27 апр. 2012 г. № 9-п.

⁵Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории муниципального образования «Город Архангельск», для строительства: постановление Правительства Архангельской области от 29 июня 2012 г. № 10-п // Волна. 2012. № 35.

образования «Северодвинск» от 12.03.2014 г. № 127-па⁶ и от 17.09.2013 г. № 346-па⁷, установили срок предоставления услуги от 14 дней (в случае предоставления земельного участка гражданам для садоводства и огородничества) до 19 дней (в случае предоставления земельного участка для бесплатного приобретения) и до 22 двух дней (для ведения крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства с момента регистрации запроса заявителя);

– административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению земельных участков, распоряжение которыми относится к компетенции органа местного самоуправления муниципального образования «Котлас», для строительства, утвержденный Постановлением администрации муниципального образования «Котлас» 01.03.2012 г. № 787⁸, установил общий срок предоставления муниципальной услуги – 30 дней с момента регистрации запроса о предоставлении муниципальной услуги.

Такая разница в сроках и в типах государственных и муниципальных услуг не объяснима ничем и предпринимателям, действующим на всей территории области; ориентироваться в такой какофонии административных процедур крайне сложно.

В городе Северодвинске регламент предоставления земельных участков под строительство отсутствует. Предприниматели, собиравшиеся строить жилье в Северодвинске, тоже отмечают, что процесс отвода земли под гражданское

строительство в этом городе ничем не регламентирован и полностью отдан на откуп чиновникам.

Проведя данный анализ, можно сделать следующие выводы.

1. Несмотря на кажущуюся упорядоченность процедур создания, утверждения и реализации административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг в Архангельской области, каждый орган государственной власти и каждый орган местного самоуправления сам определяет, какие услуги, в каком порядке и в какие сроки он предоставляет.

2. Все существующие административные регламенты по предоставлению государственных и муниципальных услуг в Архангельской области направлены не на удобство, быстроту и качество получения государственных и муниципальных услуг заявителями, а на удобство и отсутствие в ряде случаев персональной ответственности служащих, которым поручено эти услуги предоставлять.

3. В Архангельской области отсутствует система анализа и контроля за предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Что можно было бы предложить системе государственной исполнительной власти?

1. Сама себя исполнительная власть, как правило, исправляет трудно и только серьезными системными усилиями. Легче исправить ситуацию на нижестоящем уровне. Поэтому предлагается внести в Положение о соответ-

⁶Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством»: постановление Администрации муниципального образования «Северодвинск» от 12.03.2014 г. № 127-па // Вполне официально. 2014. № 31–32.

⁷Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства гражданам, имеющим право на бесплатное приобретение»: постановление Администрации муниципального образования «Северодвинск» от 17.09.2013 г. № 346-па // Вполне официально. 2014. № 56–57.

⁸Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по предоставлению земельных участков, распоряжение которыми относится к компетенции органа местного самоуправления МО «Котлас», для строительства: постановление Администрации муниципального образования «Котлас» от 01.03.2012 г. № 787 // Двин. правда. 2012. № 37.

ствующем министерстве правительства Архангельской области, которое уполномочено на решение задач в сфере местного самоуправления, статьи и пункты, обеспечивающие постоянную работу министерства по мониторингу административных регламентов муниципальных услуг в муниципальных образованиях Архангельской области, анализу данных этого мониторинга, по разработке предложений по унификации наименований, административных процедур, сроков исполнения муниципальных услуг и внесение этих предложений на утверждение правительства Архангельской области.

2. В целях обеспечения работы по совершенствованию административных регламентов государственных и муниципальных услуг в Архангельской области целесообразно создать

рабочую группу по подготовке поправок в областной закон от 2 июля 2012 г. № 508-32-ОЗ, включить в эту рабочую группу представителей сторон, заинтересованных в устранении «административных барьеров», в т. ч. экспертов по данной теме.

3. Считать основными целями разработки поправок в областной закон № 508-32-ОЗ унификацию наименований административных регламентов, унификацию административных процедур, сроков исполнения государственных и муниципальных услуг, сокращение максимальных сроков предоставления государственной или муниципальной услуги, установление конкретных видов персональной ответственности исполнителей за сроки и качество предоставления государственных муниципальных услуг.

Evmenov Nikolay Viktorovich

Higher School of Economics and Management,
Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (Arkhangelsk, Russia)

THE MECHANISM OF OVERCOMING ADMINISTRATIVE BARRIERS TO STIMULATE THE ECONOMIC GROWTH

The article presents some shortcomings of normative legal acts in the sphere of government and municipal services (administrative barriers). Current administrative regulations of state authorities and local government bodies of the Arkhangelsk Region concerning the provision of government and municipal services have been analyzed. The author makes a conclusion that, in spite of the seeming order in the development, adoption and implementation of administrative regulations on government and municipal services, the state authorities and local government bodies are the ones to determine the list of services, as well as the order and time frame of their provision. All existing administrative regulations in the Arkhangelsk Region, instead of making it easier for the applicants to receive quality services in short time, create obstacles to business and investment activity in the region. Another consequence of the shortcomings of the current legislation is the lack of personal responsibility among state and municipal officials when it comes to government and municipal services provision. In the Arkhangelsk Region, there is no system developed to monitor and control the provision of these services. The author's proposals to state authorities and local government bodies of the Arkhangelsk Region can form the basis for the development of relevant administrative regulations on the provision of public and municipal services in the region.

Keywords: *administrative regulations, administrative barriers, government and municipal services, responsibility of officials.*

Контактная информация:

адрес: 163000, г. Архангельск, Наб. Северной Двины, д. 54, корп. 1;
e-mail: evmenov@list.ru