

Гинтова М.А.

Межведомственные взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг

В настоящее время вопрос организации и обеспечения межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг становится все более актуальным. При анализе процессов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций) в ходе реализации мероприятий административной реформы стало очевидным то, что большинство государственных услуг предоставляются не только на одном из уровней власти (только на федеральном, только на уровне субъекта Российской Федерации или муниципальном уровне) и не только одним органом исполнительной власти. Гораздо чаще либо органу исполнительной власти, либо заявителю самостоятельно приходится взаимодействовать с другими органами исполнительной власти, государственными учреждениями и организациями. При этом в большинстве случаев заявитель вынужден взаимодействовать с другими органами исполнительной власти и учреждениями для того, чтобы собрать полный комплект документов, необходимый для предоставления той или иной государственной или муниципальной услуги. Таким образом, он несет временные, а чаще всего, и денежные издержки, хотя такое взаимодействие должно осуществляться органами исполнительной власти, предоставляющими такие услуги, самостоятельно для обеспечения качества и доступности государственных услуг.

Даже если органы исполнительной власти субъекта РФ ориентированы на внедрение принципа «одного окна», все их усилия могут закончиться ничем, так как территориальное управление федерального органа исполнительной власти не несет ответственности за отказ в участии в инициативах регионального или муниципального уровня. Во многом поэтому возможность внедрения принципа «одного окна» для предоставления таких сложных услуг, как, например, выдача разрешения на строительство или регистрация права собственности на земельный участок невозможна без наличия неформальных договоренностей между органами исполнительной власти муниципального, регионального и федерального уровней.

1. Возникновение проблемы регулирования межведомственных взаимодействий. Впервые обеспечение эффективности межведомственных взаимодействий стало рассматриваться как проблема, требующая особого внимания, в субъектах РФ, где началось внедрение принципа «одного окна» для предоставления государственных и муниципальных услуг. И в настоящий момент ни один из таких регионов не смог обеспечить межведомственное взаимодействие таким образом, чтобы заявитель не нес никаких издержек.

Например, в центре «одного окна» Белгородского района стоимость услуги по регистрации права на недвижимое имущество, формирование пакета документов для регистрации права на недвижимое имущество и представление интересов в Федеральной регистрационной службе обойдется в 340 рублей, а оформление права собственности на объекты недвижимости при наличии правоустанавливающих документов – 480 рублей. Кроме того, заявитель должен заплатить государственную пошлину, которая составляет в соответствии со ст. 333.33 пункт 20 Налогового кодекса РФ от 5 августа 2000 года N 117-ФЗ 500 рублей. При этом стоимость одной и той же услуги в различных районах Белгородской области также разная. Например, в Борисовском филиале центра «одного окна» регистрация права на недвижимое имущество составит 850 рублей¹.

¹ Одно окно. Услуги <http://www.onewin.ru/service/> (17.03.2009)

Таким образом, в Белгородской области заявитель обязан платить больше для получения более выгодных условий предоставления услуги. Такое использование технологии «одного окна» не является клиентоориентированным и трансформирует временные издержки граждан на получение государственной услуги в денежные.

В Москве службы «одного окна» существует и на общегородском уровне, и на уровне муниципалитетов. Однако в действительности службы «одного окна» работают не совсем так, как это фиксируется в нормативно-правовых документах: хотя формально организация называется службой «одного окна», заявитель вынужден сам собирать необходимые документы в различных инстанциях для подачи заявления, в то время как служба только ставит последнюю подпись. Это особенно очевидно в работе бюро технической инвентаризации.

Одной из удачных попыток организовать межведомственного взаимодействия является «зеленый коридор», созданный в городе Шахты Ростовской области. Там в 2006 году был разработан и внедрен административный регламент утверждения проекта границ и предоставления в аренду земельных участков. Основным нововведением стало объединение двух распоряжений «О предоставлении земельного участка» и «Об утверждении проекта границ земельного участка», подготавливаемых Департаментом архитектуры и градостроительства города Шахты, в одно «Об утверждении проекта границ и предоставлении земельного участка». Кроме того, проект распоряжения централизованно согласуется Комитетом по управлению имуществом, территориальным отделом управления Роснедвижимости, бюро технической инвентаризации в секторе контроля прохождения правовых актов. Внедрение административного регламента позволило сократить общий срок предоставления услуг с 12 месяцев до 1 месяца, а также количество контактов заявителя с чиновниками с 23 до 3 раз. Такие успехи были достигнуты за счет объединения рабочих мест сотрудников Комитета, территориального управления Роснедвижимости и БТИ в одном здании. То есть заявитель приходил только в одно место, где мог обратиться сразу ко всем заинтересованным ведомствам. Также за счет приобретения служебной «Газели» появилась возможность организовывать централизованные выезды на земельный участок.

Однако несмотря на все достигнутые успехи, регистрировать право собственности на земельный участок в территориальном управлении Росрегистрации заявитель должен самостоятельно. Таким образом, «зеленый коридор», безусловно, упростил порядок предоставления государственной услуги, но лишь частично.

2. Особенности существующего регулирования межведомственных взаимодействий. Наиболее регламентированным на настоящий момент является порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и регламентов отдельных федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ). Постановлением регулируется в частности порядок взаимодействия ФОИВ с Правительством РФ, а также федеральных служб и федеральных агентств с министерством, в ведении которого они находятся. Тем не менее вопрос о том, каким образом должно регулироваться взаимодействие между двумя ФОИВами, находящимися в ведении различных министерств (например, Федеральной регистрационной службой и Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости) остается открытым. Также следует понимать, что данный нормативный правовой акт носит рамочный характер, а никаких нормативных актов в его развитие принято не было.

Между тем попытки регулирования межведомственных взаимодействий, придание им формального характера существуют как на федеральном, так и на

региональном и муниципальном уровнях. Но так как не существует никаких нормативных правовых актов, регулирующих порядок заключения межведомственных соглашений, юридическая природа такой формы организации деятельности не установлена: основной вопрос здесь состоит в том, какими нормами права будет регулироваться межведомственное взаимодействие: административным и гражданским. Однако отсутствие каких-либо значимых исследований, посвященных этой проблеме, скорее всего, приведет к тому, что межведомственные взаимодействия будут регулироваться стихийно, а возможность привлечь стороны к ответственности будет отсутствовать.

Подводя итог, можно говорить о том, что в настоящее время регулирование межведомственных взаимодействий органов исполнительной власти сопровождается отсутствием:

- нормативной правовой базы, позволяющей определить структуру нормативных правовых актов, регулирующих порядок осуществления межведомственных взаимодействий, в том числе порядок обмена информации и обеспечения доступа к сведениям из баз данных
- отсутствия правовых механизмов привлечения к ответственности стороны, нарушившей условия межведомственного соглашения.
- отсутствие механизмов обеспечения пилотного и массового внедрения административных регламентов.

С данными проблемами в той или иной степени сталкиваются органы исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровня вне зависимости от сферы деятельности, однако в отдельных направлениях деятельности (например, земельные и жилищные отношения, строительство, обеспечение безопасности дорожного движения, социальная помощь и поддержка населения и т.д.), а их решение является ключевым для обеспечения качественного предоставления государственных и муниципальных услуг.

Одним из приоритетных проектов для реализации в рамках административной реформы в регионах в 2008-2010 годах является создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее МФЦ). Их основной задачей является снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами за счет использования межведомственных согласований при предоставлении государственной (муниципальной) услуги без участия заявителя, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, за счет принятия административных регламентов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации².

В 2007 году были выделены средства федеральной субсидии на создание 18 МФЦ в 16 субъектах Российской Федерации в помещениях, как правило, до 1000 кв.м. и более. Наибольшая площадь создаваемого в 2007 году МФЦ – около 4000 кв.м. в г. Новый Уренгой Ямало-Ненецкого АО. Наименьшая – в г.Алексин Тульской обл. – 182,5 кв.м³.

Многофункциональный центр представляет собой единое помещение для предоставления гражданам комплекса взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг представителями различных ведомств, организованное по принципу «одного окна» и соответствующее всем необходимым требованиям

² Типовое положение о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг (17.03.2009). <http://www.ar.gov.ru/ru/about/documents/index.php?id4=27>

³ Шаров А.В. О результатах проведения конкурсного отбора программ, планов и проектов федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации административной реформы в 2007 году. http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/sharov_doklad_230507.doc (17.03.2009).

комфортности предоставления государственных услуг (возможность предварительной записи по телефону, организованный call-центр, электронная очередь, оборудованные места для ожидания, удобство расположения и т.д.), включая возможность оплатить необходимые пошлины и сборы (наличие отделений банков, автоматов для приема платежей). При этом многофункциональные центры могут быть организованы как во вновь строящихся объектах, так и в уже существующих зданиях, например, культурно-досуговых и торговых центрах⁴. При этом взаимодействие, необходимое для получения государственной услуги (включая необходимые согласования, получения справок, выписок и т.д.) должно происходить без участия заявителя⁵.

Всего в субъекте Российской Федерации предоставляется около 120 государственных и муниципальных услуг, примерно треть из которых связаны с социальной поддержкой и социальной защитой граждан. В 2007 году в МФЦ планируется объединить предоставление до 50 государственных услуг.

Первоначально в рамках МФЦ планируется организовать предоставления государственных и муниципальных услуг, входящих в следующие группы:

- социальные выплаты и другие формы социальной поддержки и социальной защиты;
- регистрация собственности, операции с недвижимостью;
- определение гражданско-правового статуса (регистрация по месту пребывания и проживания, выдача удостоверяющих личность документов, услуги ЗАГС и др.);
- комплексные услуги и функции, связанные с взаимодействием с бизнесом (выдача разрешений, лицензирование и т.д.).

В настоящее время подготовлено и размещено на официальном сайте административной реформы Типовое положение о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг. Данный документ содержит в себе примерный перечень государственных и муниципальных услуг, которые должны предоставляться в рамках МФЦ. Однако он не содержит в себе главного – порядка обеспечения межведомственных взаимодействий. Таким образом, авторами выдвигаются только требования к комфортности помещения, где предоставляются государственные и муниципальные услуги, но никаким образом не предписывается, в какой форме заключать соглашения между всеми ведомствами, участвующими в процессе предоставления услуг, каковы должны быть формы запросов. Кроме того, не регулируется порядок обмена информацией и доступа в базы данных, что, несомненно, ставит под угрозу целесообразность организации МФЦ в регионах.

3. Преимущества формального регулирования межведомственного взаимодействия. Как уже отмечалось выше, одной из проблем, с которой столкнулись органы исполнительной власти, заинтересованные в оптимизации процессов предоставления государственных услуг, является необходимость обращения заявителем в другие органы исполнительной власти (учреждения) за документами, которые требуется представить.

В целом межведомственное соглашение должно стать основой для обмена информацией между органами исполнительной власти, возможности получить сведения из базы данных. То есть организация возможности межведомственных запросов является ключевой задачей при оптимизации процедуры предоставления государственной услуги.

⁴ Там же.

⁵ Пункт 2 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 9.02.2008 №157 - «О внесении изменений в распоряжения Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-р»

Основная задача любого межведомственного соглашения – обеспечить такие условия, чтобы обмен информацией между органами исполнительной власти и учреждениями, участвующими в процессе предоставления государственной услуги, осуществлялся без участия заявителя. Заявитель предоставляет документы, которые находятся у него на руках или получение которых невозможно самим органом исполнительной власти, так как с их помощью заявитель наделяется определенным статусом (например, паспорт гражданина РФ или другой документ, удостоверяющий личность, документы, подтверждающие право собственности на имущество, учредительные документы, медицинские документы, для получения которых необходимо пройти освидетельствование, документы, выданные органами регистрации актов гражданского состояния). Основным критерием для отказа от межведомственного запроса являлось наличие документа, входящего в перечень требуемых для предоставления социальной услуги, на руках у заявителя. Дополнительным обоснованием перехода на межведомственный запрос является в данном случае прямая незаинтересованность гражданина в предоставлении документов определенных категорий (например, документов, подтверждающих доходы заявителя).

4. Понятие и типы межведомственных взаимодействий. В настоящей статье под межведомственным взаимодействием понимаются любые формы взаимодействия между органами исполнительной власти, учреждениями и организациями федерального, регионального или муниципального уровней власти при предоставлении государственных (муниципальных) услуг и исполнении государственных (муниципальных) функций.

Межведомственные взаимодействия целесообразно разделить на два типа:

- собственно межведомственные взаимодействия (когда осуществляется взаимодействие между органами исполнительной власти одного уровня)
- межуровневое взаимодействие (когда взаимодействие осуществляется между органами исполнительной власти различных уровней).

Безусловно, межведомственное взаимодействие первого типа нормативно регулировать проще, так как заключается соглашение между равнозначными субъектами. Регулирование межуровневых взаимодействий значительно сложнее, так как соглашения такого рода могут иметь только рекомендательный характер. Соответственно, в случае неисполнения одной из сторон условий соглашения невозможно применить к ней санкции.

Порядок организации межведомственного взаимодействия может осуществляться в различных формах – межведомственные соглашения, регламент межведомственных взаимодействий, административный регламент предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции), определяющий порядок участия двух и более органов исполнительной власти в процессе предоставления государственной услуги (исполнения государственной функции).

Для удобства будем использовать для обозначения всех возможных форм регулирования порядка межведомственных взаимодействий – межведомственное соглашение.

Межведомственное соглашение может быть как юридически закреплено, так и нет. Если такое соглашение юридически не оформлено, можно говорить о наличии неформального или устного соглашения между заинтересованными сторонами. Если оно юридически оформлено, то это может быть сделано в различных формах.

И уже в зависимости от предмета регулирования все формы соглашения могут быть разделены на соглашения, в которых описываются процедуры взаимодействия различных органов исполнительной власти в общем (то есть в рамках всех исполняемых функций), и соглашения, заключаемые для регулирования порядка

предоставления конкретной государственной услуги (исполнения государственной функции).



Рис. № 1. Виды межведомственных соглашений

Таким образом, регулирования межведомственных взаимодействий может осуществляться в различных формах. Первоочередной задачей является определение того, какая из форм наиболее приемлема для регулирования межведомственных взаимодействий определенного типа, а также разработка методологической базы и собственно типовых вариантов межведомственных соглашений, форм межведомственных запросов и т.д. Необходимо также особое внимание уделить порядку обмена информацией между различными органами исполнительной власти и организациями (учреждениями). Все указанные меры будут способствовать повышению эффективности деятельности создаваемых многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Список литературы:

1. Одно окно. Услуги <http://www.onewin.ru/service/> (17.03.2009).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9.02.2008 №157 - «О внесении изменений в распоряжения Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-р».
3. Типовое положение о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг (17.03.2009). <http://www.ar.gov.ru/ru/about/documents/index.php?id4=27>
4. Шаров А.В. О результатах проведения конкурсного отбора программ, планов и проектов федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации административной реформы в 2007 году. http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/sharov_doklad_230507.doc (17.03.2009).