

Литература

1. Гличев А.В. Основы управления качеством продукции. М.: Изд-во АМИ, 1998. 356 с.
2. Гличев А.В. Основы управления качеством продукции. М.: Изд-во стандартов, 1988. 79 с.
3. ГОСТ Р ИСО 9000-2008. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2008. 65 с.
4. Исикава К. Японские методы управления качеством: сокр. пер. с англ. / научн. ред. и авт. предисл. А.В. Гличев. М.: Экономика, 1988. 215 с.
5. Коротков Э.М. Качество образования: формирование, факторы и оценка, управление. М.: ГУУ, 2002. 84 с.
6. Патрусова А.М. Выявление подходов к толкованию понятия «качество образования» // Проблемы социально-экономического развития Сибири. - 2010. № 2. С. 40-47.
7. Селезнева Н.А. Системы обеспечения качества и управление качеством высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) как главные объекты комплексного исследования и модернизации: доклад в слайдах // Материалы XIV Всерос. совещания «Проблемы качества образования». М.; Уфа, 2004. С. 45-49.

УДК 338

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ:
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СНИЖЕНИЯ**

*Д.В. Ступин, президент «СППБ»
А.А. Сапожников*, д-р. экон. наук
БрГУ, Братск*

Проблема необходимости и достаточности административных барьеров лежит в основе всех экономических преобразований, произошедших в стране после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Эта проблема полностью не решена до сих пор, а выработка стимулирующих (а не угнетающих) механизмов государственного регулирования остается важнейшей научно-прикладной задачей.

Снижение административных барьеров является одним из основных направлений современного этапа административной реформы. Правительством Российской Федерации утверждены Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и план мероприятий по ее реализации. Предпринят ряд мер для реализации Концепции на региональном и местном уровнях исполнительной власти. В статье обсуждаются основные положения этих документов и механизмы их реализации.

Ключевые слова: административные барьеры, административная реформа, концепция снижения административных барьеров, механизмы реализации концепции, региональный и местный уровни исполнительной власти, программно-целевой метод.

Летом 2011 года Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 10.06.2011 г. № 1021-р [1] утвердило Концепцию снижения административ-

ных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и план мероприятий по ее реализации.

* - автор, с которым следует вести переписку.

Федеральным органам исполнительной власти поручено «обеспечить выполнение мероприятий Концепции и плана», а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано «при осуществлении своей деятельности руководствоваться положениями» этих документов.

Как записано в аналитическом разделе Концепции [1] «Основные итоги административной реформы в Российской Федерации, проведенной в 2006 – 2010 годах», она является продолжением и развитием, с учетом полученных к концу 2010 года результатов, Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах [2]. При этом на основе проведенного анализа сделан вывод о «сохраняющейся актуальности большинства определенных ею (Концепцией [2]. – *Прим. авт.*) направлений совершенствования государственного управления» [1].

Как видно из названия Концепции [1], основными направлениями современного этапа развития административной реформы следует считать «снижение административных барьеров» и связанное с этим «повышение доступности государственных и муниципальных услуг». Для достижения поставленных целей Концепция [1] предусматривает решение следующих основных задач совершенствования деятельности органов власти:

– «реализация общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг»;

– «оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления»;

– «совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественных отношений».

Четвертой, можно сказать внутренней задачей, является задача «развития механизмов, направленных на управление

процессом реализации настоящей Концепции».

Ретроспективный анализ показывает, что проблема необходимости и достаточности административных барьеров лежит в основе всех экономических преобразований, произошедших в стране после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Эйфория рыночной свободы конца 1980-х и начала 1990-х годов к 1995 году сменилась пониманием необходимости государственного и муниципального регулирования предпринимательской деятельности. Однако отсутствие опыта и давление традиций привели к очередному «перегибу» – избыточному разрешительно-контрольному вмешательству государства в экономическую деятельность, в первую очередь, малого и среднего бизнеса.

Этому можно найти объяснение. Бизнес, почувствовав рыночную свободу, начал пренебрегать интересами потребителя (хотя сам является таковым). Возникла проблема баланса интересов государства, бизнеса (как производителя) и потребителя (в широком смысле слова) в обеспечении качества производимых в стране и ввозимых из-за рубежа ресурсов. Эта проблема полностью не решена до сих пор, а выработка стимулирующих (а не угнетающих) механизмов государственного регулирования остается важнейшей научно-прикладной задачей, получившей название «задачи снижения административных барьеров».

Пожалуй, первым официальным упоминанием о наличии и необходимости снижения административных барьеров стала Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 – 1997 годах» [3]. В качестве основных направлений «институциональных преобразований» в Программе [3], наряду с «укреплением законности и институтов государственной власти в экономической сфере», были названы «поддержка предпринимательства» и «активизация антимонопольной политики и формирование конкурентной среды».

При этом утверждалось, что «устойчивая стабилизация производства и возобновление экономического роста как главная цель нового этапа реформ может быть достигнута, если в ближайшей перспективе начнется быстрый рост частного конкурентоспособного сектора в производстве, сфере услуг и других секторах экономики» [3].

В качестве мер «развития предпринимательства» предполагалось, в частности, осуществить:

– «устранение правовых, административных, экономических и организационных барьеров, ограничивающих возможности создания малых предприятий, их вход на рынок и развитие их деятельности»;

– «формирование целостной системы объектов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровнях, оказывающих консультационную, информационную, имущественную поддержку малым предприятиям и лицам, желающим заниматься предпринимательской деятельностью»;

– «защита предпринимателей от преступных посягательств и злоупотреблений со стороны должностных лиц»;

– «поощрение самоорганизации субъектов малого предпринимательства в целях реализации совместных проектов и защиты общих интересов»;

– «создание целостной системы законодательных и нормативных актов по развитию малого предпринимательства и его государственной поддержке на федеральном и региональном уровнях» [3].

Основными направлениями деятельности антимонопольных органов, наряду с «организацией постоянного антимонопольного контроля в целях предупреждения и пресечения злоупотреблений доминирующим положением хозяйствующих субъектов на товарных рынках», «скоординированностью действий федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части реализации

государственной конкурентной политики» и «проведением государственной потребительской политики как важнейшей формы предупреждения и пресечения недобросовестного предпринимательства», предусматривалось «снижение барьеров входа на рынки новых хозяйствующих субъектов, устранение административных региональных барьеров, препятствующих нормальному развитию конкуренции» [3].

Важным рубежным документом в рассматриваемой сфере стал Указ Президента Российской Федерации от 29.06.1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» [4].

В Указе [4] в качестве «основных задач органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики развития предпринимательства в стране» были названы:

– «сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности»;

– «уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности, и регламентирование в полном объеме деятельности по лицензированию вышестоящими органами государственной власти»;

– «четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти».

Отметим, что в Указе [4] использовались два термина в отношении совершенствования механизмов государственного регулирования предпринимательской деятельности – «устранение административных барьеров» и «сокращение административных барьеров».

Указ [4] инициировал принятие блока нормативных правовых актов, систематизирующих разрешительные и контрольно-надзорные функции органов власти. Среди них в первую очередь следует назвать федеральные законы «О защите прав юридических лиц и индивидуаль-

ных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (2001 г.), «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (2001 г.), «О лицензировании отдельных видов деятельности» (2001 г.) и «О техническом регулировании» (2002 г.). К более поздним относятся федеральные законы «О защите конкуренции» (2006 г.) и «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (2007 г.). Последний заменил ранее действовавший закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (1995 г.).

Важными нормативными правовыми актами современного периода стали 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» [5] и Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [6].

Как сказано в ст. 1 закона [5], он «регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Законом [5] устанавливаются, в частности:

– «порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля»;

– «права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муници-

пального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

– «права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов».

Закон [5] ввел ряд основных, крайне необходимых для дальнейшего развития правовой базы и практического применения понятий в сфере разрешительной и контрольно-надзорной деятельности органов власти различных уровней. В их числе следует назвать такие понятия, как «государственный контроль (надзор)», «федеральный государственный контроль (надзор)», «региональный государственный контроль (надзор)» и «муниципальный контроль», а также такие технологические термины, как «мероприятие по контролю», «проверка», «экспертные организации» и «эксперты».

Важными стали также установленные законом [5] принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, полномочия органов исполнительной власти при осуществлении федерального, регионального и муниципального контроля, а также порядок их взаимодействия при организации и проведении проверок.

Важными являются также положения закона [5] об ответственности органа контроля и его должностных лиц при проведении проверок, а также о правах, порядке их защиты и ответственности юридического лица и индивидуального предпринимателя при проведении проверок.

Особенно значимым для практической реализации принципов и положений закона [5] является утверждение Правительством Российской Федерации в апреле 2010 года «Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих

сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [6].

Ежегодные доклады по итогам контрольно-надзорной деятельности в уполномоченных сферах подготавливаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [6].

Доклад должен содержать оценку состояния нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности, характеристику организации, финансового и кадрового обеспечения и порядок проведения контроля (надзора), а также описание действий органов контроля (надзора) по пресечению нарушений обязательных требований и устранению последствий таких нарушений. Важнейшим разделом доклада является анализ и оценка эффективности контроля (надзора), а также выводы и предложения по его совершенствованию [6].

Сведения, содержащиеся в докладах, являются «открытыми, общедоступными и размещаются на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» [6].

В заключение краткого обзора документов, регламентирующих процессы и устанавливающих приоритетные направления снижения административных барьеров, остановимся на разработанной Минэкономразвития Российской Федерации в марте 2011 года Типовой программе субъекта Российской Федерации «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы» [7].

Как сказано в сопроводительном письме Минэкономразвития Российской Федерации, решение о разработке и представлении к 01.06.2011 г. субъектами

Российской Федерации программ по снижению административных барьеров было принято на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления в январе 2011 г. При этом программа субъекта Российской Федерации «должна быть согласована со всеми муниципальными образованиями, участвующими в реализации мероприятий программы» [7].

В соответствии с [7], программы субъектов Российской Федерации должны предусматривать решение следующих задач:

- «проведение комплексной оптимизации государственных и муниципальных услуг по сферам общественных отношений, а также совершенствование разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в различных отраслях, оптимизация порядка оказания услуг, необходимых и обязательных для получения государственных и муниципальных услуг»;

- «разработка и принятие административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг (функций), а также административных регламентов осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций, формирование регионального и муниципальных реестров государственных и муниципальных услуг (функций)»;

- «создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, соответствующих установленным требованиям»;

- «формирование системы мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг, проведение регулярного мониторинга».

Как указано в [7], в основу таких программ должна быть «заложена целостная модель формирования системы качественного предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций на территории субъекта Российской Федерации, включающая мероприятия по финансовому, материально-

техническому, методическому и организационно-правовому обеспечению процесса повышения качества услуг и снижения административных барьеров».

При этом применение программно-целевого метода позволит:

– «определить приоритетность мероприятий, очередность и сроки их реализации, исходя из их социальной и экономической целесообразности, а также с учетом возможности финансирования из бюджетов различного уровня»;

– «увязать имеющиеся и планируемые финансовые ресурсы с разрабатываемыми комплексами мероприятий по направлениям Программы»;

– «обеспечить интеграцию мероприятий, носящих различный характер (научно-исследовательский, организационно-хозяйственный), в общий процесс достижения конечных целей, предусмотренных Программой»;

– «создать условия для оперативного и результативного управления рисками» [7].

В результате реализации программ на территории субъекта Российской Федерации «снизятся организационные, временные, финансовые затраты юридических лиц на преодоление административных барьеров; будет обеспечена возможность получения государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в каждом муниципальном районе и городском округе в субъекте Российской Федерации; будет создана система контроля качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных и муниципальных функций» [7].

Анализ содержания типового варианта региональной программы снижения административных барьеров позволяет утверждать, что при соблюдении всего комплекса требований разработки и реализации таких программ субъекты Российской Федерации и, что особенно важно, муниципальные образования получают эффективный инструмент действительного снижения административных барьеров.

В заключение отметим, что, учитывая конкретность предпринимаемых органами власти действий, предпринимательское сообщество вправе ожидать скорое получение заявленных практических результатов. Реализация региональных программ станет реальным шагом органов власти на пути к созданию на подведомственной территории благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата и будет способствовать формированию действенной системы государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции // СПС «КонсультантПлюс».

2. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 N 439 "О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах" // СПС «КонсультантПлюс».

4. Указ Президента РФ от 29.06.1998 N 730 "О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства" // СПС «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 18.07.2011) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СПС «КонсультантПлюс».

6. Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 N 215 (ред. от 21.03.2011) "Об утверждении Правил подготовки докумен-

дов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)" // СПС «КонсультантПлюс».

7. <Письмо> Минэкономразвития РФ от 31.03.2011 N 6183-ОФ/Д09 «О типовой программе субъекта Российской Федера-

ции "Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы" // СПС «КонсультантПлюс».