

Краткий содержательный отчет

по проекту

**«Оценка качества государственных услуг по
выдаче разрешительных документов»**

Исполнители проекта: НПО «Эрайым»,
Центр Тренинга и Консалтинга

1. Цели и задачи проекта

Цель проекта – оценить качество государственных услуг по выдаче разрешительных документов населению.

Основные задачи по проекту:

1. Анализ правового регулирования и процедур выдачи разрешительных документов;
2. Анализ мировой практики выдачи разрешительных документов;
3. Проведение исследования мнения:
 - служащих, выдающих разрешительные документы,
 - лиц, получающих разрешительные документы,
 - экспертов в области разрешительных документов.

2. Объекты оценки

В качестве объектов оценки в рамках данного проекта были определены четыре органа исполнительной власти и их структурные подразделения, а также разрешительные документы, выдаваемые данными органами исполнительной власти и их структурными подразделениями.

Органы исполнительной власти и их структурные подразделения:

1. Государственное Агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству при Правительстве Кыргызской Республики;
2. Национальное Агентство Кыргызской Республики по антимонопольной политике и развитию конкуренции;
3. Государственная Налоговая Инспекция при Правительстве Кыргызской Республики;
4. Государственная Таможенная Инспекция при Правительстве Кыргызской Республики.

3. Методология

1) Методы, используемые в процессе оценки Правового Регулирования и Процедур

1. Контент анализ информации:
 - анализ нормативно-правовых документов, регулирующих процессы выдачи разрешительных документов;
 - анализ документации государственных органов, регламентирующих их деятельность, функции;
 - анализ должностных инструкций служащих, уполномоченных выдавать разрешительные документы.
1. Сравнительный анализ;
2. Структурированное полужоформализованное интервью.

2) Методология проведения исследования

В ходе исследования были использованы следующие методы:

1. Методы сбора информации

Проведен опрос трех категорий респондентов: служащих, выдающих разрешительные документы, лиц, получающих соответствующие документы и экспертов в области реформирования системы разрешительных документов.

2. Обработка данных

Для обработки данных, полученных в результате исследования, использовался пакет прикладных программ для компьютерной обработки данных - SPSS for Windows.

Процесс обработки данных состоит из следующих этапов:

1. Обработка анкет:

- ✓ Проверка анкет на логику заполнения;
- ✓ Кодировка открытых и полуоткрытых вопросов;

2. Создание Базы данных (БД):

- ✓ Создание макета БД в Excel;
- ✓ Ввод данных;
- ✓ Чистка БД;

3. Обработка данных:

- ✓ Создание макета БД в программе SPSS;
- ✓ Обработка данных;
- ✓ Формирование результирующих таблиц.

4. Результаты оценки Правового Регулирования

1. Агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства

Выводы, относительно эффективности правового регулирования

1) Законодательство, имеющее отношение к выдаче разрешительных документов Государственным агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству КР **изложено не четко и не достаточно ясно**, так как возникает необходимость дополнительно уточнять суть, смысл содержания нормативно-правового документа, либо оставаться в тупиковой ситуации. Данный вывод обосновывается наличием следующих выявленных в ходе анализа факторов:

- не соответствие формулировок разрешений, приведенных в Законе КР к формулировкам разрешений, утвержденных Постановлением Правительства КР; (*Разрешение на использование объектов растительного и животного мира, в том числе рыбы (добывание, сбор и пр.), Закон КР «Об охране и использовании растительного мира», см. пункт 1.2.2 «б» отчета по проекту*)
- дублирование разрешений с лицензиями; (*Разрешение на использование объектов растительного и животного мира, в том числе рыбы (добывание, сбор и пр.), лицензия - «Охотничий промысел и ловля птиц по перечню, определяемому Правительством Кыргызской Республики», см. пункт 1.2.2 «а» отчета по проекту*)
- наличие противоречий в Законах КР; (*Закон «О лицензировании», Закон «О животном мире», см. пункт 1.2.2 «а» отчета по проекту*)
- не точность изложения информации в Законодательстве, что приводит к не пониманию смысла, неверной интерпретации представленной информации, к разностороннему пониманию изложенных правовых процедур; (*Закон КР «О лицензировании», Закон КР «Об охране и использовании растительного мира», см. пункты 1.2.1 и 1.2.2. «б» отчета по проекту*)
- наличие предусмотренных требований в Законе «О ставке платы за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов)» касательно отдельной платы, наряду с получением разрешительного документа; (*см. пункт 1.2.5 отчета по проекту*)

2) Описание правовых процедур по получению разрешений **отражено не в полном объеме** в законодательстве, регламентирующем выдачу разрешительных документов. Это подтверждается следующими выявленными факторами:

- некоторыми Законами КР *не предусмотрена* выдача соответствующих разрешительных документов, что должно быть предусмотрено согласно пункту 2 Постановления Правительства № 103; (*«Разрешение на ввоз, вывоз объектов растительного и животного мира в (за) пределы Кыргызской Республики, в том числе рыбы» не предусмотрено Законом Кыргызской Республики «О животном*

Проект «Оценка качества государственных органов по выдаче разрешительных документов» мире», и «Разрешение на сброс, выброс и размещение отходов в окружающей среде» не предусмотрено Законом КР «Об охране окружающей среды»

- отсутствие в Постановлении Правительства № 103 «Об утверждении Реестра разрешительных документов органами исполнительной власти и их структурными подразделениями» отдельных разрешительных документов, предусмотренных законами КР;

(Разрешения: «Выдача разрешений на контрольно-санитарный отстрел животных», «Выдача разрешений на сбор дикорастущих лекарственных трав».)

3) **Правовые процедуры выдачи разрешительных документов являются не достаточно прозрачными, так как:**

- Интернет сайт Государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству (www.ecomon.caresd.net) отображает информацию, относящуюся к деятельности Департамента экологии и природопользования при Министерстве экологии и чрезвычайных ситуаций, который был реформирован больше полу года назад, нежели самого Агентства;
- на сайте отсутствует информация по Законодательству, касающемуся выдачи всех разрешительных документов Государственным Агентством по охране окружающей среды и лесному хозяйству, таких как: Лесной кодекс КР, Закон КР «О рыбном хозяйстве»;
- система «Токтом», являющаяся источником информации по всему Законодательству КР, как известно, максимально доступна только для отдельных организаций/лиц, которые вносят дополнительную плату за пользование ресурсами данной системы, тем самым, не все субъекты хозяйствования могут быть в достаточной степени информированы о правовых процедурах выдачи разрешительных документов посредством данной системы.

4) **Сроки выдачи разрешительных документов не однозначны, что заставляет треть опрошенных придерживаться отрицательного мнения относительно своевременности выдачи разрешений.**

С другой стороны, своевременность выдачи разрешений, в первую очередь, зависит от оперативности самих предпринимателей. Кроме этого, немаловажным фактором является информированность лиц, получающих разрешения, что может влиять на количество обращений, возвращений в данный государственный орган с целью получения разрешения. В свою очередь, можно предположить, что государственные служащие либо, не достаточно ясно объясняют процедуры выдачи разрешений, что может свидетельствовать о не эффективном выполнении своих функциональных обязанностей, либо это связано с невнимательностью лиц, получающих разрешения и их отношением к получению разрешительного документа.

5) Процедуры, регулирующие выдачу разрешительных документов, на настоящий момент удовлетворяет не всех, и соответственно являются неудобными по отношению к предпринимателям.

Для большинства, кто придерживается мнения о необходимости упрощения процедур, важно, в первую очередь, ускорить сроки получения документов, кроме этого, сократить перечень запрашиваемых дополнительных документов, а также ввести принцип единого окна при выдаче документов, так как приходится обращаться в ряд инстанций для того, чтобы получить разрешение в одном государственном органе. Это три критических аспекта, которые приносят неудобства обеим сторонам: выдающей и получающей. Наряду с этим, лицам, получающим документы, приходится давать взятку госслужащим во избежание волокиты, других сложностей, возникающих в процессе получения разрешений, что, в свою очередь, является благодатной почвой для развития такого явления как коррупция в государственных ведомствах.

6) Стоимость разрешений, указанная в прейскуранте цен не соответствует суммам, реально выплаченным за разрешения, и даже превышает их в 4 и более раза. Это может свидетельствовать о нарушении правовых процедур выдачи разрешений, отсутствии системы контроля и наличия факта взяточничества в государственном агентстве по охране окружающей среды и лесному хозяйству.

5. Результаты исследования

1. Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству

Своевременность выдачи разрешений

Сроки выдачи разрешительных документов не однозначны, что заставляет треть опрошенных придерживаться отрицательного мнения относительно своевременности выдачи разрешений.

С другой стороны, своевременность выдачи разрешений, в первую очередь, зависит от оперативности самих предпринимателей. Кроме этого, немаловажным фактором является информированность лиц, получающих разрешения, что может влиять на количество обращений, возвратов в данный государственный орган целью получения разрешения. В свою очередь, можно предположить, что государственные служащие либо, не достаточно ясно объясняют процедуры выдачи разрешений, что может свидетельствовать о не эффективном выполнении своих функциональных обязанностей, либо это связано с невнимательностью лиц, получающих разрешения и их отношением к получению разрешительного документа.

Удобство процедур выдачи разрешительных документов

Процедуры, регулирующие выдачу разрешительных документов, на настоящий момент удовлетворяет не всех, и соответственно являются неудобными по отношению к предпринимателям.

Для большинства, кто придерживается мнения о необходимости упрощения процедур, важно, в первую очередь, ускорить сроки получения документов, кроме этого, сократить перечень запрашиваемых дополнительных документов, а также ввести принцип единого окна при выдаче документов, так как приходится обращаться в ряд инстанций для того, чтобы получить разрешение в одном государственном органе. Это три критических аспекта, которые приносят неудобства обеим сторонам: выдающей и получающей. Наряду с этим, лицам, получающим документы, приходится давать взятку госслужащим во избежание волокиты, других сложностей, возникающих в процессе получения разрешений, что, в свою очередь, является благодатной почвой для развития такого явления как коррупция в государственных ведомствах.

Четкость и ясность изложения правовых процедур

Руководствуясь мнением подавляющего большинства опрошенных, как со стороны государственных служащих, так и лиц, получающих разрешения можно сделать вывод о том, что процедуры выдачи разрешений изложены четко и ясно. Однако, результаты

оценки правового регулирования на предмет четкости, ясности и полноты изложения правовых процедур выдачи разрешений противоречат мнению опрошенных.

Трудности, испытываемые служащими учреждения

Одним из факторов, осложняющих работу специалистов, является слабый уровень коммуникаций внутри государственного агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству, так как процесс внутриведомственного согласования необходимых вопросов, касательно выдачи разрешений представляется для служащих сложным и не достаточно приятным.

Плохая осведомленность лиц, запрашивающих разрешительные документы о процедурах их выдачи, является существенным фактором, дезорганизирующим работу сотрудников агентства. Выполнение других поручений руководства, не имеющих отношения к прямым обязанностям, также неблагоприятно влияет на эффективность работы служащих агентства.

Что касается взаимодействий с клиентами данного учреждения, то значительная часть государственных служащих признают в качестве трудностей не понимание клиентами процедур выдачи разрешений, хотя причины непонимания могут скрываться не только в самих клиентах, но и быть следствием не достаточно квалифицированного разъяснения соответствующих условий и процедур выдачи разрешений.

Все же, большинство служащих агентства придерживаются мнения о том, что не испытывают трудностей как непосредственно в процессе выдачи разрешений, так и в целом, так как получают удовольствие от общения с интересными людьми, представителями бизнеса, других министерств и ведомств, а также от того, что вносят вклад в охрану окружающей среды КР. И это несмотря на то, что труд служащих агентства по охране окружающей среды и лесному хозяйству является низкооплачиваемым, но требующим профессионализма и вложения максимальных усилий.

Информированность лиц, получающих документы, о правовых процедурах получения разрешений

Информированность лиц, получающих разрешительные документы о процедурах выдачи разрешений, оставляет желать лучшего, это подтверждается ответами самих лиц, получающих разрешения, а также мнением государственных служащих, которые утверждают, что в первый раз предприниматели приходят только для того, чтобы получить информацию, касающуюся требований к процедурам получения разрешительного документа. А разъяснительная работа, в свою очередь, ложится на плечи государственных служащих.

Уровень обслуживания клиентов

Большинство клиентов расценивают уровень обслуживания в государственном агентстве по охране окружающей среды и лесному хозяйству как средний. Сами же государственные служащие придерживаются мнения о высоком уровне обслуживания. Подобное положение может обосновываться тем, что уровень восприятия и понимания сторонами сущности *качества обслуживания* отличен. В частности, государственные служащие в качестве приоритетного или самого необходимого для служащего, выдающего разрешения, навыка, выделили компьютерные навыки. Исходя из данного ответа, можно предположить, в Кыргызстане, в частности во многих государственных органах, вопрос компьютеризации все еще носит проблемный характер, а наличие компьютера вообще является предметом роскоши. Вторым по приоритетности служащие выделили - знание нормативно-правовой базы, а также доброжелательное отношение к клиентам. Логичность и обоснованность данного выбора не оставляет сомнений, так как не представляется возможным обслуживать клиентов не зная нормативно-правовой базы, регламентирующей выдачу разрешений. В свою очередь, служащие не придают значения такому качеству как терпеливость, так как выделили его как самое неприоритетное.

Что же понимают под качеством обслуживания клиенты? Как правило, качество обслуживания соизмеряется, в первую очередь, с доброжелательным отношением, проявлением терпимости в разных ситуациях, что и, по всей видимости, ожидают по отношению к себе клиенты, когда речь идет о качестве обслуживания в государственном органе.

6. Рекомендации

1. Государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству

Рекомендации по усовершенствованию правового регулирования

- 1) Произвести инвентаризацию законодательства с целью устранения дублирования, противоречий, а также выявления и устранения лишних нормативно-правовых актов;
- 2) Провести анализ разрешительных документов на предмет соответствия их названий, предназначения, а также наличия, приведенных в реестре разрешительных документов с названиями и предназначением, а также наличием данных разрешительных документов в Законах, которыми должны быть предусмотрены данные разрешения.

Рекомендации по упрощению принципов, процедур, порядка выдачи разрешительных документов в целях удовлетворения ожиданий как населения, так и усовершенствования работы государственных органов

- 1) Определить временные рамки выдачи разрешений для внесения ясности относительно сроков выдачи разрешений и избежания негативного мнения у клиентов относительно своевременности выдачи разрешений;
- 2) Разработать и внедрить программу обучения сотрудников агентства, нацеленную на развитие навыков общения и взаимодействия с клиентами;
- 3) Разработать алгоритм получения разрешительных документов в данном государственном органе для повышения информированности лиц, получающих соответствующие разрешения о правовых процедурах;
- 4) Рассмотреть возможность внедрения единого окна для выдачи разрешительных документов в данном агентстве на основе создания единой базы данных предприятий, получающих соответствующие разрешения.

Рекомендации по повышению прозрачности правовых процедур выдачи разрешительных документов

- 1) Разместить на Интернет сайте Государственного агентства по охране окружающей среды и лесного хозяйства информацию, непосредственно относящуюся к выдаче всех разрешительных документов данного агентства;
- 2) Повысить интерактивность сайта для возможности взаимодействия и обмена информацией с заинтересованными сторонами.

Рекомендации по усовершенствованию работы служащих учреждения

- 1) Разработать стратегию предоставления государственных услуг населению, основанную на принципе клиентоориентированности;

- 2) Популяризировать альтернативные физическому пребыванию клиентов в государственный орган, способы получения информации о правовых процедурах выдачи разрешений, таких как web сайт ГТИ, электронная рассылка, рассылка извещений через почту, предоставление информации посредством газеты, радио и других каналов коммуникаций.

7. Результаты анализа Правового регулирования

2. Национальное агентство Кыргызской Республики по антимонопольной политике и развитию конкуренции

Выводы относительно эффективности правовых процедур выдачи разрешительных документов

- 1) Правовые процедуры выдачи разрешительных документов, выдаваемых антимонопольным органом, регламентированные Законодательством КР, изложены **четко и ясно и в полном объеме.**
- 2) **Прозрачность** правовых процедур выдачи разрешительных документов не оставляет сомнений, если основываться на наличии информации, касающейся выдачи разрешений в Интернет сайте данного органа. В то же время, возникают сомнения в том, насколько предприниматели пользуются информацией, размещенной на данном сайте, если сами сотрудники агентства затрудняются проинформировать заинтересованных лиц и предоставить адрес данного сайта.
- 3) **Выдача разрешительных документов в антимонопольном органе, в большинстве случаев, не противоречит тем временным рамкам, которые установлены Законодательством, тогда как для 20 % лиц, получающих разрешения это процесс занял более чем 30 дней.**

Даже, несмотря на то, большинство клиентов получили разрешительные документы в пределах сроков, установленных Законодательством, они считают, что сроки выдачи документов чрезмерно затянуты. В то же время, абсолютное большинство лиц, выдающих соответствующие документы, вполне согласны с оправданностью сроков выдачи разрешений. Вероятно, такое противоречие основывается на двух факторах: низкой оперативностью самих клиентов и не достаточно качественным выполнением своих функциональных обязанностей служащими учреждения. Еще одним аспектом, оправдывающим чиновников, ответственных за выдачу разрешительных документов, является их загруженность, так как часто одновременно с запросом обращаются несколько человек.

- 4) **В целом, работа Агентства по антимонопольной политике в аспекте удобства получения разрешительных документов, может быть оценена положительно.**

Это обусловлено тем, что большинство их клиентов не сталкивались с какими-либо трудностями в процессе получения необходимых документов. Тем не менее, многие получатели заявлений указали на тот факт, что процедура получения разрешений должна быть упрощена. Они хотели бы уменьшить перечень необходимых документов и сократить срок их выдачи, так как, на их взгляд, существующее положение дел приводит к излишней волоките и иногда порождает коррупцию в стенах Агентства по антимонопольной политике. Сами же сотрудники Агентства не видят необходимости в

упрощении процедуры получения разрешений. Следовательно, на их взгляд, их работа достаточно эффективна и не доставляет неудобств клиентам. Это может быть обусловлено предвзятостью суждений госслужащих, заинтересованных в завышенных показателях оценки собственной работы. Многие трудности предпринимателей могут возникать из-за того, что достаточно высокий процент сотрудников Агентства по антимонопольной политике не подозревает о существовании механизма контроля за выдачей разрешительных документов. А это, возможно, приводит к частому несоблюдению процедур выдачи разрешений.

- 5) Отдельные клиенты агентства произвели оплату за получение разрешений, что противоречит Законодательству, и, следовательно, правовые процедуры выдачи разрешений не соблюдаются служащими, ответственными за их выдачу.**

8. Результаты исследования

2. Национальное агентство Кыргызской Республики по антимонопольной политике и развитию конкуренции

Своевременность выдачи разрешений

Выдача разрешительных документов в антимонопольном органе, в большинстве случаев, не противоречит тем временным рамкам, которые установлены Законодательством, тогда как для 20 % лиц, получающих разрешения это процесс занял более чем 30 дней.

Даже, несмотря на то, большинство клиентов получили разрешительные документы в пределах сроков, установленных Законодательством, они считают, что сроки выдачи документов чрезмерно затянуты. В то же время, абсолютное большинство лиц, выдающих соответствующие документы, вполне согласны с оправданностью сроков выдачи разрешений. Вероятно, такое противоречие основывается на двух факторах: низкой оперативностью самих клиентов и не достаточно качественным выполнением своих функциональных обязанностей служащими учреждения. Еще одним аспектом, оправдывающим чиновников, ответственных за выдачу разрешительных документов, является их загруженность, так как часто одновременно с запросом обращаются несколько человек.

Удобство процедур выдачи разрешительных документов

В целом, работа Агентства по антимонопольной политике в аспекте удобства получения разрешительных документов, может быть оценена положительно, так как большинство их клиентов не сталкивались с какими-либо трудностями в процессе получения необходимых документов. Тем не менее, многие получатели заявлений

указали на тот факт, что процедура получения разрешений должна быть упрощена. Они хотели бы уменьшить перечень необходимых документов и сократить срок их выдачи, так как, на их взгляд, существующее положение дел приводит к излишней волоките и иногда порождает коррупцию в стенах Агентства по антимонопольной политике. Сами же сотрудники Агентства не видят необходимости в упрощении процедуры получения разрешений. Следовательно, на их взгляд, их работа достаточно эффективна и не доставляет неудобств клиентам. Это может быть обусловлено предвзятостью суждений госслужащих, заинтересованных в завышенных показателях оценки собственной работы. Многие трудности предпринимателей могут возникать из-за того, что достаточно высокий процент сотрудников Агентства по антимонопольной политике не подозревает о существовании механизма контроля за выдачей разрешительных документов. А это, возможно, приводит к несоблюдению процедур выдачи разрешений.

Четкость и ясность изложения правовых процедур

Не все сотрудники и клиенты Агентства по антимонопольной политике признают четкость и ясность изложения процедур. Многим из них приходится обращаться за дополнительными консультациями. Таким образом, некоторые нормативно-правовые документы, возможно, требуют пересмотра и доработки.

Трудности, которые испытывают работники учреждения

В целом, основная масса госслужащих Агентства по антимонопольной политике не отмечает особых трудностей и недостатков в своей работе. Они считают, что в учреждении не существует барьеров для успешной деятельности по выдаче разрешительных документов. Большинство клиентов придерживаются такого же мнения и утверждают, что не сталкивались с особыми сложностями в процессе получения необходимых документов. И все же, со стороны служащих Агентства существуют жалобы на плохую согласованность действий, как между ведомствами, так и внутри самих ведомств. Среди факторов, дезорганизующих работу, они особо выделяют плохую осведомленность и конфликтность клиентов, которые к тому же часто обращаются не по адресу, в результате чего приходится тратить много времени на объяснение им существующих порядков. Возможно, одной из причин того, что сотрудники вообще рассматривают это как проблему, является отсутствие должного понимания у сотрудников важности умения работать и взаимодействовать с клиентами. Тем не менее, создается впечатление, что сотрудники Агентства по антимонопольной политике открыты для профессионального роста и с готовностью устраняют все существующие недостатки в учреждении, так как все они считают свою работу интересной в силу того, что она

подразумевает множество интересных знакомств и общение с различными представителями бизнеса.

Информированность лиц, получающих и выдающих документы о правовых процедурах выдачи разрешений

Все сотрудники учреждения знакомы с нормативно-правовой базой, регулирующей выдачу разрешений, но, возможно, они не очень эффективно выполняют свою работу по консультированию клиентов, так как определенная категория клиентов не имела никакой предварительной информации о процедуре получения документов. Хотя, с другой стороны, это может объясняться и нежеланием самих клиентов получать какую-либо информацию заранее. По словам сотрудников Агентства, многие клиенты приходят в первый раз только для того, чтобы узнать все требования к процедуре получения разрешительного документа. Возможно, чтобы уменьшить затраты времени сотрудников Агентства на объяснение существующих порядков, следует разместить необходимую информацию в письменном виде в самом учреждении. Например, в виде брошюр.

Уровень обслуживания клиентов

Основываясь на данные исследования, можно сделать вывод, что сотрудники Агентства по антимонопольной политике необъективны в качественной оценке собственной деятельности. Несмотря на то, что клиенты указывают на их недоброжелательность, высокомерие и непрофессионализм, они утверждают, что уровень обслуживания в учреждении никак не ниже среднего. В то же время каждый четвертый клиент учреждения утверждает, что уровень обслуживания клиентов в Агентстве по антимонопольной политике низкий. Сами работники учреждения считают, что для успешного выполнения своих обязанностей они должны быть коммуникабельны и доброжелательны. Но, судя по результатам опроса лиц, получающих разрешения, большая часть сотрудников не обладает ни тем, ни другим качествами, по крайней мере не демонстрирует это.

9. Рекомендации

2. Национальное агентство Кыргызской Республики по антимонопольной политике и развитию конкуренции

Рекомендации по повышению эффективности правового регулирования и процедур выдачи разрешений

- 1) Разработать краткое руководство для предпринимателей, описывающее процедуры получения разрешений, включая алгоритм, сроки, требования и другую необходимую информацию, так как Законодательство, регулирующее деятельность антимонопольного органа является достаточно громоздким для восприятия и вычленения необходимой информации для предпринимателей.

Рекомендации по упрощению принципов, процедур, порядка выдачи разрешительных документов в целях удовлетворения ожиданий как населения, так и усовершенствования работы государственных органов

- 1) Разработать и внедрить программу обучения сотрудников агентства, нацеленную на развитие навыков общения и взаимодействия с клиентами, удовлетворение ожиданий клиентов для повышения качества обслуживания и достижения дальнейшего взаимопонимания между клиентами и сотрудниками;
- 2) Оптимизировать работу служащих антимонопольного органа с целью ускорения процесса выдачи разрешительных документов и тем самым удовлетворение потребностей клиентов данного государственного органа.

Рекомендации по усовершенствованию работы служащих учреждения

- 1) Разработать стратегию предоставления государственных услуг населению, основанную на принципе клиентоориентированности;
- 2) Разработать эффективные способы информирования клиентов о процедурах получения разрешений и в соответствии с этим определить цели и задачи, а также ответственность служащих по реализации мер, направленных на повышение информированности клиентов.
- 3) Популяризировать альтернативные физическому пребыванию клиентов в государственный орган, способы получения информации о правовых процедурах выдачи разрешений, таких как web сайт ГТИ, электронная рассылка, рассылка извещений посредством почты, предоставление информации через газеты, радио и другие каналы коммуникаций.

10. Результаты оценки Правового регулирования

3. Государственная налоговая инспекция при Правительстве Кыргызской Республики

Выводы относительно эффективности правового регулирования

1) **Разрешительные документы, выдаваемые ГНИ КР, не относятся к числу разрешительных документов.** Объяснение этого вывода представлено ниже:

- Прежде чем делать выводы о четкости и ясности правовых процедур выдачи разрешительных документов ГНИ, необходимо внести ясность в само понятие - разрешение и выявить соответствие предназначения регистрационной карточки сущности разрешения. Согласно определению разрешения и предназначения ИНН, регистрационная карточка налогоплательщика не должна относиться к числу разрешительных документов. Однако, ввиду того, что необходимо было оценить четкость, ясность правовых процедур выдачи разрешений или, в данном случае, регистрационной карточки, следовало произвести данный анализ и представить результаты. Так, правовые процедуры выдачи разрешительного документа – **регистрационной карточки налогоплательщика** изложены **четко и ясно**, а также **в полном объеме**, что подтверждается информацией, отраженной в Положении о системе государственной налоговой регистрации в Кыргызской Республике.

2) **Разрешительные документы, предусмотренные Налоговым кодексом КР, не в полном объеме отражены в реестре разрешительных документов.** Этому подтверждение следующее:

- Налоговым кодексом КР, статьей 187 предусмотрена выдача следующего разрешения - **“Разрешение на право использования местной символики”**, который выдает местная государственная администрация. Данный вид разрешения должен быть отражен в реестре разрешительных документов, несмотря на то, что выдается местным органом государственного управления, так как согласно статье 69 Конституции КР, местные государственные администрации относятся к органам исполнительной власти КР.

3) **Процедуры выдачи регистрационной карточки налогоплательщика и патентов, выдаваемых ГНИ, являются прозрачными.**

4) **Мнения работников ГНИ и лиц, получающих разрешения, по поводу своевременности сроков выдачи разрешения неоднозначны.**

В то время, как большая часть госслужащих, выдающих разрешения, утверждает, что в подавляющем большинстве случаев документы выдаются в течении 1-2 дней и за ними

приходится возвращаться лишь единожды, в действительности (по мнению опрошенных, которые обращаются за этими документами) все по-другому. Более половины респондентов указали, что им пришлось ожидать разрешения более одного дня и возвращаться за ними несколько раз. А каждый шестой опрошенный вообще не смог получить требуемый документ. Законодательно же сроки выдачи патентов и регистрационных карточек налогоплательщиков не утверждены. Вероятно, в связи с этим многие заявители не согласны с оправданностью такого срока выдачи документов и считают его слишком затянутым. Это можно объяснить низкой эффективностью выполнения своих обязанностей госслужащими. Но с другой стороны, сами лица, обращающиеся за документами, часто не осознают тот факт, что скорость выдачи разрешительных документов в первую очередь зависит от их собственной оперативности. Еще одним оправданием чиновников служит их чрезмерная загруженность, т.к. часто с запросами обращаются несколько человек.

5) Процедуры выдачи разрешений удовлетворяют не всех предпринимателей и следовательно являются не достаточно удобными.

Практически все опрошенные согласны с тем, что получаемые разрешительные документы действительно необходимы. Но процедура их выдачи удовлетворяет не всех опрошенных, хотя большая часть как госслужащих ГНИ, так и предпринимателей, получающих разрешения, не видят необходимости в ее реформировании. Большинство тех работников Государственной Налоговой Инспекции, которые выступают за упрощение процедуры выдачи документов, придерживаются того мнения, что разрешения должны выдаваться одним лицом, но не предпринимают никаких действий в данном направлении. Пожелания лиц, получающих эти документы, в данном контексте весьма разноречивы, причем «принцип одного окна» занимает последнее место по популярности. В основном же они хотят установить срок выдачи документов от 1 до 5 дней, оптимизировать работу и сократить количество документов. Почему более половины опрошенных предпринимателей указали на то, что у них возникали осложнения в ходе получения разрешительных документов? Небольшой процент респондентов даже отметил факт существования коррупции в ГНИ. Вероятно, причиной этого является то, что больше трети чиновников, выдающих разрешения, считают, что в организации не существует вообще никакого контроля по выдаче разрешительных документов, а, следовательно, возможен произвол служащих на рабочем месте.

6) Правовые процедуры касательно стоимости разрешений соблюдаются служащими Государственной налоговой инспекцией КР.

11. Результаты исследования

3. Государственная налоговая инспекция при Правительстве Кыргызской Республики

Своевременность выдачи разрешений

Своевременность выдачи разрешений в ГНИ, нельзя рассматривать как одну из сильных сторон данного учреждения.

Исследование показывает, что работники ГНИ и лица, получающие разрешения разделились во мнении относительно своевременности выдачи разрешений. В то время, как большая часть госслужащих, выдающих разрешения, утверждает, что в подавляющем большинстве случаев документы выдаются в течении 1-2 дней и за ними приходится возвращаться лишь единожды, в действительности (по мнению опрошенных, которые обращаются за этими документами) все по-другому. Более половины респондентов указали, что им пришлось ожидать разрешения более одного дня и возвращаться за ним несколько раз. А каждый шестой опрошенный, вообще не смог получить требуемый документ. Законодательно же сроки выдачи патентов и регистрационной карточки налогоплательщика не утверждены. Вероятно, в связи с этим многие заявители не согласны с оправданностью такого срока выдачи документов и считают его слишком затянутым. Это можно объяснить низкой эффективностью выполнения своих обязанностей госслужащими. Но с другой стороны, сами лица, обращающиеся за документами, часто не осознают тот факт, что скорость выдачи разрешительных документов в первую очередь зависит от их собственной оперативности. Еще одним оправданием чиновников служит их чрезмерная загруженность, т.к. часто с запросами обращаются несколько человек.

Удобство процедур выдачи разрешительных документов

Процедуры выдачи разрешений удовлетворяют не всех предпринимателей и следовательно являются не достаточно удобными.

Практически все опрошенные согласны с тем, что получаемые разрешительные документы действительно необходимы. Но процедура их выдачи удовлетворяет не всех опрошенных, хотя большая часть как госслужащих ГНИ, так и предпринимателей, получающих разрешения, не видят необходимости в ее реформировании. Большинство тех работников Государственной Налоговой Инспекции, которые выступают за упрощение процедуры выдачи документов, придерживаются того мнения, что разрешения должны выдаваться одним лицом, но не предпринимают никаких действий в данном направлении. Пожелания лиц, получающих эти документы, в данном контексте весьма разноречивы, причем «принцип одного окна» занимает последнее место по популярности. В основном

же они хотят установить срок выдачи документов от 1 до 5 дней, оптимизировать работу и сократить количество документов.

Почему более половины опрошенных предпринимателей указали на то, что у них возникали осложнения в ходе получения разрешительных документов? Небольшой процент респондентов даже отметил факт существования коррупции в ГНИ. Вероятно, причиной этого является то, что больше трети чиновников, выдающих разрешения, считают, что в организации не существует вообще никакого контроля по выдаче разрешительных документов, а, следовательно, возможен произвол служащих на рабочем месте.

Четкость и ясность изложения правовых процедур

Основываясь на данные опроса, можно сделать вывод о том, что процедуры получения разрешительных документов изложены достаточно четко, ясно и понятно. Хотя, возможно, некоторые нормативно-правовые документы требуют пересмотра, так как каждому четвертому опрошенному приходится обращаться за консультациями.

Трудности, которые испытывают работники ГНИ

Система организации работы в Государственной Налоговой Инспекции требует пересмотра, так как сами служащие данного учреждения отмечают в ней множество недостатков. По их мнению, большая часть сложностей обусловлена слабой материально-технической базой и несогласованностью действий между ведомствами и внутри самих ведомств. Таким образом, можно сделать вывод, что в организации отсутствует отработанная система коммуникаций и согласованность действий как между отделами внутри ГНИ, так и с другими ведомствами. Немаловажным дезорганизующим фактором является также плохая информированность клиентов по поводу процедуры получения разрешительных документов, что приводит к потере огромного количества времени на стычки с клиентами и объяснение им существующих правил. Причиной этого может быть не только грубость и раздражительность получателей документов, отказывающихся принимать во внимание трудности, с которыми сталкиваются работники ГНИ, но и недостаточная квалификация самих госслужащих. Одним из вариантов решения данной проблемы является проведение предварительной разъяснительной работы с лицами, получающими разрешения. Например, подготовка стендов, содержащих подробную информацию касательно процедур получения документов. Фактором, сглаживающими негативные стороны работы учреждения, является в первую очередь то, что практически все служащие считают свою работу интересной и получают удовольствие от возможности взаимодействия с разными представителями бизнеса и знакомства с интересными людьми. И это несмотря на то, что треть опрошенных считают

свою работу низкооплачиваемой, а каждый пятый охарактеризовал ее как неблагодарную.

Информированность лиц, получающих и выдающих документы, о правовых процедурах выдачи разрешений

Каждый десятый сотрудник ГНИ не пригоден для работы в данном учреждении в силу своей неосведомленности относительно нормативно-правовой базы, регламентирующей выдачу разрешений. Квалифицированность остальных работников ГНИ можно поставить под сомнение, так как нельзя делать выводы по данному вопросу, основываясь на опросе самих оцениваемых.

Что же касается лиц, получающих заявления, то уровень их информированности тоже оставляет желать лучшего. Исследование показало, что некоторые клиенты сначала приходят в ГНИ, чтобы узнать все требования к процедуре получения разрешительного документа. Вследствие этого госслужащие вынуждены сами проводить разъяснительные работы с клиентами. Но по словам получателей документов, никто из них не получил информацию о процедуре получения разрешительных документов от сотрудников ГНИ, из чего следует, что они некачественно выполняют свои функциональные обязанности.

Уровень обслуживания клиентов

Результаты исследования выявили ощутимую разницу в оценке уровня обслуживания клиентов в ГНИ самими сотрудниками учреждения и лицами, которые туда обращаются. Первые расценивают свою работу с клиентами как высокую или среднюю, тогда как достаточно высокий процент самих клиентов дает низкую оценку. Это может быть обусловлено предвзятостью суждений госслужащих ГНИ, которым сложно дать объективную оценку своей работы. По их собственному заявлению, основным качеством, которым должен обладать сотрудник данного учреждения, является знание нормативно-правовой базы, а 10,7% работников ГНИ признались, что не знакомы с ней. Исходя из оценки клиентов, можно предположить, что многим служащим ГНИ, необходимо пересмотреть свое отношение к клиентам и повысить компьютерную грамотность.

12. Рекомендации

3. Государственная налоговая инспекция при Правительстве Кыргызской Республики

Рекомендации по повышению эффективности правового регулирования и процедур выдачи разрешений

- 1) Исключить из числа разрешительных документов регистрационную карточку налогоплательщика, выдаваемую ГНИ КР;
- 2) Определить четкие критерии (предназначение, срок действия, уровень государственных органов и т.д.) отнесения той или иной государственной услуги к числу разрешений и соответственно сформировать новый реестр разрешительных документов.

Рекомендации по упрощению принципов, процедур, порядка выдачи разрешительных документов в целях удовлетворения ожиданий как населения, так и совершенствования работы государственных органов

- 1) Рассмотреть возможность внедрения единого окна для выдачи разрешительных документов в данном агентстве на основе создания единой базы данных предприятий, получающих соответствующие разрешения.

Рекомендации по совершенствованию работы служащих ГНИ

- 1) Разработать и внедрить систему оценки сотрудников ГНИ, определяющую принципы, процедуры, периодичность, критерии оценки, используя различные методы аттестации, оценки знаний, навыков, необходимых для эффективного выполнения своих функциональных обязанностей и обслуживания клиентов.
- 2) Разработать и внедрить единый портал - Sharepoint, охватывающий все структурные единицы ГНИ и предоставляющий возможность обмена, хранения, обновления, распространения информации о клиентах, услугах, новостях, других данных, связанных с деятельностью любого типа организации.

13. Результаты анализа Правового Регулирования

4. Государственная таможенная инспекция (ГТИ)

Выводы относительно эффективности правовых процедур

1) Таможенный кодекс Кыргызской Республики подлежит доработке, так как процедуры относительно отдельных видов разрешений изложены четко, ясно, и в полном объеме, а отдельных наоборот. Так, например:

- Выявлены несоответствия относительно разрешительных документов действующему законодательству, таких как отсутствие упоминания об отдельных видах разрешений в Таможенном кодексе КР, являющимся основанием для выдачи разрешений, таких как:
 - *Разрешение на реэкспорт товаров;*
 - *Разрешение на доступ в зоны таможенного контроля;*
 - *Разрешение на подготовку товаров, помещенных под режим таможенного склада к продаже и транспортировке;*
 - *Разрешение на временный ввоз и вывоз товаров.*
- Обнаружены несоответствия в формулировках разрешений, приведенных в реестре разрешительных документов и упомянутых в Таможенном кодексе КР., т.е. разрешения представлены либо, более детализировано, либо в другой формулировке.

Например: Статьей 54 и статьей 74, пунктом 2 Таможенного кодекса предусмотрено **разрешение на разгрузку, перегрузка, выгрузка, погрузка и иные грузовые операции с товарами, а также их перемещение**. В Реестре разрешительных документов соответствующее разрешение не детализировано и представлено в следующем виде: *«Разрешение на проведение грузовых и иных операций»*, см. пункт 4.1 отчета по проекту.

- Правовые процедуры, касательно разрешения на **внутренний таможенный транзит** представлены четко, ясно и в полном объеме.

2) Правовые процедуры выдачи разрешений в ГТИ КР являются доступными для предпринимателей посредством Интернет ресурсов таможенного органа.

3) Своевременность получения разрешений в ГТИ зависит от самих предпринимателей, а большинство из них, как раз, утверждают, что получили разрешения своевременно.

Процесс получения разрешений, приведенных в реестре разрешительных документов, заключается в получении подписи соответствующего служащего на соответствующем заполненном бланке, который предоставляет участник внешнеэкономической деятельности. Служащий ГТИ, в зависимости от вида разрешения, осуществляет

проверку на предмет наличия дополнительной информации. Таким образом, участник внешнеэкономической деятельности больше времени затрачивает на получение дополнительных документов, нежели на получение окончательной подписи инспектора ГТИ.

4) Удобство процедур выдачи разрешений в ГТИ подтверждается мнением большинства предпринимателей. Однако, для того, чтобы процедуры выдачи разрешений удовлетворяли всех предпринимателей, необходимо сократить число дополнительных, запрашиваемых документов для получения разрешений.

Подобное предложение было получено не только от представителей внешнеэкономической деятельности, но и от самих служащих, что свидетельствует о том, что необходимость в предоставлении отдельных дополнительных документов не является в значительной степени важным для эффективного осуществления таможенного регулирования.

14. Результаты исследования

4. Государственная таможенная инспекция (ГТИ)

Своевременность выдачи разрешений

Своевременность получения разрешений в ГТИ зависит от самих предпринимателей, а большинство из них, как раз, утверждают, что получили разрешения своевременно.

Процесс получения разрешений, приведенных в реестре разрешительных документов, заключается в получении подписи соответствующего служащего на соответствующем заполненном бланке, который предоставляет участник внешнеэкономической деятельности. Служащий ГТИ, в зависимости от вида разрешения, осуществляет проверку на предмет наличия дополнительной информации. Таким образом, участник внешнеэкономической деятельности больше времени затрачивает на получение дополнительных документов, нежели на получение окончательной подписи инспектора ГТИ.

Удобство процедур по отношению к лицам, получающим разрешения

Удобство процедур выдачи разрешений в ГТИ подтверждается мнением большинства предпринимателей. Однако, для того, чтобы процедуры выдачи разрешений удовлетворяли всех предпринимателей, необходимо сократить число дополнительных, запрашиваемых документов для получения разрешений. Подобное предложение было получено не только от представителей внешнеэкономической деятельности, но и от самих служащих, что свидетельствует о том, необходимость в предоставлении отдельных дополнительных документов не является в значительной степени важным для эффективного осуществления таможенного регулирования.

Четкость, ясность изложения процедур

Несмотря на то, что большинство лиц, получающих и выдающих разрешения, считают, что процедуры получения разрешений прописаны четко и ясно, выявился определенный процент людей с обеих сторон, у которых возникли трудности в их понимании. Следовательно, в нормативно – правовые документы изложены не достаточно ясно и понятно, и требуют уточнения. Причем интересно отметить, что лица, получающие разрешения лучше разбираются в законодательстве, чем сами госслужащие.

Трудности, испытываемые государственными служащими

Результаты исследования показывают, что работа в ГТИ имеет множество недостатков. При этом, по словам сотрудников ГТИ, следствием наличия сложностей является слабая материально-технической база. Кроме этого, слабое взаимодействие

между другими государственными органами, а также структурными единицами ГТИ порождает трудности в процессе выдачи разрешительных документов.

Служащие ГТИ особо отмечают трудности, которые создают им клиенты. Так, плохая осведомленность лиц, получающих разрешительные документы, а также не понимание ими процедур выдачи разрешительных документов дезорганизирует работу сотрудников таможенной инспекции. Наряду с этим, сотрудники ГТИ характеризуют свою работу, во-первых, как требующую высокого профессионализма. Однако, понятие высокого профессионализма наверняка не имеет отношение к профессиональному подходу в предоставлении информации клиентам, так как многим сотрудникам представляется сложным взаимодействовать с ними. С другой стороны, возможно дело не в неадекватном понимании профессионализма со стороны служащих и их действиях, а в том, что работа в ГТИ является низкооплачиваемой, что демотивирует сотрудников и возможно выражается в работе непосредственно с клиентами.

Информированность лиц, получающих о правовых процедурах выдачи разрешений

Клиенты ГТИ утверждают, что отлично знакомы с процедурой получения документов. Однако, осведомленность лиц, получающих разрешительные документы можно подвергнуть сомнению, если опираться на мнение служащих, которые высказывают жалобы на то, что много времени уходит на объяснение процедуры клиентам, которые, иногда вообще приходят впервые, лишь для того, чтобы узнать все требования к процедуре получения соответствующих документов.

Одним из печальных фактов, установленных в ходе исследования, явилось незнание некоторыми сотрудниками ГТИ нормативно-правовой базы, которая регламентирует их деятельность, что в свою очередь, также может быть следствием не достаточной информированности клиентов о процедурах выдачи разрешений.

Уровень обслуживания клиентов

Основываясь на данные исследования, можно сделать вывод о том, что уровень обслуживания в ГТИ является средним, так как ни сами служащие, ни клиенты учреждения не дают качеству обслуживания низкую оценку. Лишь одна треть лиц, обращающихся в ГТИ, охарактеризовала уровень обслуживания как высокий. Таким образом, сотрудникам таможенного органа еще нужно работать над своим профессионализмом. А для того, чтобы быть таковыми, по их мнению, необходимо знать нормативно-правовую базу, быть доброжелательными и коммуникабельными. Этот факт уже радует, остается только предпринимать соответствующие действия со стороны самих служащих и мотивировать данные действия со стороны Руководства таможенного органа.

15. Рекомендации

4. Государственная таможенная инспекция

Рекомендации по повышению эффективности правового регулирования и процедур выдачи разрешений

- 1) Определить концептуально критерии отнесения государственных услуг к числу разрешительных документов и в соответствии с этим обновить список разрешительных документов, выдаваемых государственными органами КР;
- 2) Пересмотреть список разрешений ГТИ, состоящий из 9-ти разрешений, указанных в реестре разрешительных документов, так как большинство данных разрешений нельзя отнести к числу и типу разрешений вообще;
- 3) Привести в соответствие Таможенный кодекс КР и Постановление Правительства № 103 «О реестре разрешительных документов, выдаваемых органами исполнительной власти и их структурными подразделениями» относительно наличия, формулировок разрешительных документов, выдаваемых Таможенным органом;
- 4) Пересмотреть перечень дополнительных запрашиваемых документов для получения разрешений в ГТИ КР с целью исключения отдельных запрашиваемых документов, которые не представляют важности для таможенного органа, но, в то же время являются фактором, влияющим на скорость и удобство процесса получения разрешений предпринимателями.

Рекомендации по повышению прозрачности правовых процедур выдачи разрешительных документов

- 1) Организовать форум на сайте Государственной таможенной инспекции КР для повышения степени взаимодействия предпринимателей с компетентными лицами;
- 2) Разработать и разместить краткий алгоритм относительно процедур получения разрешений Таможенным органом КР.

Рекомендации по усовершенствованию работы сотрудников ГТИ

- 3) Разработать стратегию предоставления государственных услуг населению, основанную на принципе клиентоориентированности;
- 4) Разработать и внедрить единый портал - Sharepoint, охватывающий все структурные единицы ГТИ и предоставляющий возможность обмена, хранения, обновления, распространения информации о клиентах, услугах, новостях, других данных, связанных с деятельностью любого типа организации;

- 5) Разработать внутреннюю систему мотивации сотрудников, способствующую повышению профессионализма сотрудников в области обслуживания и демонстрации соответствующих знаний и навыков.

16. Результаты исследования мнения экспертов

Цель исследования – выявление мнения экспертов относительно эффективности функционирования разрешительной системы в КР.

Экспертами, принимающими участие в исследовании, стали представители:

- 1) властных структур;
- 2) бизнес – элиты;
- 3) проектных структур, организованных для реализации реформ, связанных с государственными услугами населению.

В соответствии с заявленной целью исследования, были подняты следующие **вопросы**, касающиеся:

- оценки **результатов реформы разрешительной системы**;
- оценки **эффективности правового регулирования**;
- **степени прозрачности правовых процедур** выдачи разрешительных документов;
- **трудностей и барьеров**, испытываемых предпринимателями при получении разрешений.

Результатом данного опроса стало получение широкого спектра экспертных оценок, относительно поставленных вопросов, которые были проанализированы и представлены ниже.

Реформа разрешительной системы

Основные цели и задачи по улучшению разрешительной системы

Эксперты выделили следующие задачи по совершенствованию разрешительной системы:

- снижение издержек предпринимателей, путем упрощения процедур;
- привлечение инвестиций;
- создание соответствующей законодательной базы;
- минимальное вмешательство государства в деятельность хозяйствующих субъектов;
- ликвидация сублицензирования и дополнительных разрешений.

Эффективность реформ разрешительной системы

При оценке экспертами эффективности проводимых реформ в области разрешительной системы, их мнения разделились. Можно выделить как положительные, так и отрицательные ответы. Положительные ответы были озвучены среди представителей властных структур, которые утверждали о том, что за последние несколько лет была проделана большая работа в этой области. В частности, представителями властных структур были выделены основные результаты проводимой реформы, такие как:

- Проведен анализ всей разрешительной системы;
- Проведена ревизия закона о лицензировании;
- В рамках закона «О лицензировании» от 3 марта 1997г №12 принято 36 изменений (в том числе, прописаны процедуры выдачи лицензий);
- Принято Постановление Правительства «Об утверждении Реестра разрешительных документов, выдаваемых органами исполнительной власти и их структурными подразделениями» № 103 от 25.02.04;
- Принят Закон «О техническом регулировании»;
- Издан Указ «О концепции дерегулирования экономики»;
- Произошло сокращение числа проверок и их урегулирование.

Следует отметить, что задачи, предусмотренные в рамках Концепции дерегулирования экономики, направлены на повышение эффективности разрешительной системы в КР, которые приведены для ознакомления ниже.

Задачи, предусмотренные в рамках «Концепции дерегулирования экономики»:

- 1) *Реформирование системы технического регулирования;*
- 2) *Усовершенствовать законодательство Кыргызской Республики в области лицензионно-разрешительной системы в соответствии с Концепцией по дерегулированию экономики;*
- 3) *Реформировать систему обязательных платежей, осуществляемых субъектами предпринимательства за ведение бизнеса.*

Таким образом, кроме выделенного перечня результатов проводимой реформы, представители властных структур отметили другую положительную сторону, которая характеризуется качеством, результативностью выполненных работ, и выражается в ослаблении бюрократического давления на бизнес и повышении уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности.

В то же время, другая часть экспертной группы выделила ряд недостатков, связанных с результатами проводимой реформы. Так, по их мнению, несмотря на факт принятия новых нормативно-правовых актов, наблюдается слабость контроля над их исполнением, что в конечном итоге приводит к декларированности данных

законопроектов. Кроме этого, существенным недостатком эксперты считают, не исполнение и не доведение до конца мероприятий, заложенных в концепцию дерегулирования экономики.

Дополнительные шаги для совершенствования разрешительной системы

Что касается дополнительных мер, которые необходимо предпринять Правительству в рамках работ по совершенствованию разрешительной системы, мнения экспертов сходятся на одних и тех рекомендациях, таких как:

- более эффективно реализовать инвестиционные матрицы;
- пересмотреть законодательство, касающееся разрешительных документов;
- оптимизировать принципы государственного управления.

Кроме этого, по мнению экспертов, дополнительные меры должны быть направлены на устранение причин несовершенства работы разрешительной системы. В свою очередь, эксперты выделили ряд причин несовершенства работы разрешительной системы, таких как:

- 1) наличие в законодательстве декларативных статей,
- 2) коррупция и некомпетентность госслужащих,
- 3) неисполнение процедур выдачи разрешительных документов.

Эксперты отмечают важность проявления политической воли для разработки четкой и ясной политики государственного регулирования, готовности государства продолжать реформу в разрешительной системе

Трудности в процессе реализации реформ

По результатам опроса, большая часть экспертной группы в качестве трудностей указала на противостояние исполнительных органов, выраженное в разногласиях по поводу разрешительных документов и преследование ведомственных интересов. Наряду с этим, по мнению экспертов наиболее остро ощущается нехватка специалистов для выполнения работ по выработке и реализации механизмов устранения барьеров, связанных с функционированием разрешительной системы.

Принцип единого окна

В целях упрощения процедур выдачи разрешительных документов и создания благоприятных условий для предпринимателей, широкое распространение в мире получила идея единого окна. В Кыргызстане, 18 января 2006 г. была образована комиссия по созданию единого окна. Однако, по мнению экспертов, идея единого окна является не жизнеспособной. Отдельные эксперты отмечают вообще о невозможности ее претворения в жизнь, другие выделяют отсутствие необходимости в ее создании. Наряду

с этим, эксперты выразили мнение о том, что идея создания единого окна жизнеспособна только в рамках определенного ведомства. Создание же единого окна из представительств разных государственных органов невозможно, так как выдача разрешений требует практической специализации экспертов и функциональной ответственности органа, выдавшего то или иное разрешение.

Принцип перевода на полное бюджетное финансирование

Необходимость перевода регулятивных ведомств, имевших специальные средства от выдачи разрешений и штрафов на полное бюджетное финансирование обусловлена тем, что органы государственного управления, в функции которых входит выдача разрешений в целях увеличения своих определенных расходов, становятся заинтересованными в максимальном расширении объемов предоставления платных услуг населению. Практически, это реализуется в увеличении бюрократических проволочек и коррупционных интересах государственных чиновников, увеличения их вмешательства в вопросы среднего и малого бизнеса.

В связи с этим, в рамках реформы системы обязательных платежей было принято Постановление Правительства Кыргызской Республики «О поэтапном переходе бюджетных учреждений и организаций на полное бюджетное финансирование» № 798 от 30 октября 2004 года.

В процессе реализации данного Постановления должны были реализованы следующие мероприятия:

- Закрытие специальных счетов регулятивных министерств и ведомств, на которые проводилось аккумулирование средств от выдачи разрешений и штрафов;
- Перечисление сумм от разрешений и штрафов со стороны плательщиков на счет центрального казначейства Министерства финансов через уполномоченные банки Кыргызской Республики;
- Осуществление перерасчета годовых бюджетных потребностей регулятивных ведомств Министерством финансов и добавление в сметные ассигнования необходимых для нормального функционирования ведомств средств;
- Затем, в течении одного года осуществление адекватного финансирования из республиканского бюджета всех запросов регулятивных ведомств, переведенных на полное бюджетное финансирование.

В результате, должна была достигнута следующая цель – ликвидировать заинтересованность регулятивных ведомств в получении дополнительных финансовых источников за счет предоставления платных услуг.

Однако, в ходе практической реализации данного Постановления Правительства выявилась следующая острая проблема. По отдельным статьям расходов, так называемых «не защищенных» например: расходы на транспорт, капитальный ремонт, оплата коммунальных услуг, уровень финансирования из республиканского бюджета характеризовался от 50 до 70 процентов от запланированных сметных ассигнований. В связи с этим, регулятивные ведомства, лишенные прежних стабильных источников финансирования за счет специальных средств, столкнулись с острыми проблемами нехватки финансовых средств для нормального функционирования и осуществления своих прямых функций. В связи с этим, вопрос эффективности перевода регулятивных ведомств на полное бюджетное финансирование остается открытым и спорным.

Правовое регулирование

По мнению экспертов - представителей властных структур, процедуры выдачи разрешительных документов изложены достаточно четко и ясно.

Однако, большинство экспертов придерживается отрицательного мнения касательно четкости, ясности правовых процедур выдачи разрешительных документов. Кроме этого, эксперты не исключают факт наличия дублирования в законодательстве, касающегося разрешительной системы. Эксперты указали также на отсутствие систематизированного документа, где должны быть изложены все процедуры по выдаче разрешительных документов. Что касается противоречий в действующем законодательстве, исключительно все опрошенные эксперты отметили, что они существуют, в частности между Постановлениями Правительства и Законами КР.

В данном контексте существенную роль играет степень соблюдения правовых процедур государственными служащими. Исследование показало, что в разных ведомствах разная степень соблюдения процедур. Во многих ведомствах соблюдение процедур выдачи разрешений носит формальный характер. Эксперты отметили, что существуют несколько критических факторов, влияющих на степень соблюдения процедур государственными органами, а именно:

- честность, порядочность руководителей государственных ведомств;
- заинтересованность руководства в соблюдении правовых процедур;
- отсутствие четкости, ясности изложения правовых процедур и соответственно, наличие противоречий в законодательстве, касающегося системы выдачи разрешительных документов.

Трудности и барьеры

Реформирование разрешительной системы должно учитывать проблемы и трудности, с которыми сталкиваются предприниматели. Кроме того, что в рамках исследования мнения лиц, получающих разрешительные документы и служащих,

которые их выдают, были выявлены трудности и барьеры с которыми сталкиваются обе стороны, очень важно ознакомиться с результатами независимого наблюдения, т.е. с мнением экспертов относительно трудностей и барьеров на пути развития предпринимательства.

Экспертное мнение свидетельствует о том, что чиновники своими действиями создают различные препятствия для получения разрешений. Данные препятствия выражаются в затягивании сроков получения разрешений. Среди трудностей и барьеров для предпринимателей были отмечены следующие:

- дороговизна разрешительной системы;
- низкая правовая грамотность госслужащих и предвзятое отношение к предпринимателям.

По мнению экспертов, необходимыми мерами для устранения барьеров для предпринимателей при получении разрешительных документов должно стать создание специальной комиссии по их выявлению и разработке рекомендаций по устранению.

Прозрачность правовых процедур

Эксперты выделяют важность обеспечения доступности и прозрачности правовых процедур выдачи разрешений, особенно в регионах.

По мнению экспертов, население информировано, но не полностью, так как существуют нормативно – правовые акты, которые не являются доступными для большинства клиентов.

Что касается **доступности информации, регламентирующей выдачу разрешительных документов**, доминировало мнение, что информация доступна, так как, эксперты считают, что вся необходимая информация размещена на сайтах. Также, эксперты ссылались на такие источники информации, как объявления и стенды в самих ведомствах, Интернет, в регионах – библиотеки и информационные центры, общественные объединения. Однако, вопрос о возможности получения необходимой информации посредством перечисленных источников информации остается открытым.

Рекомендации экспертов

Рекомендации экспертов касались системы государственного регулирования, деятельности гражданского общества, а также упрощения процедур выдачи разрешений.

Рекомендации, касательно системы государственного регулирования

1. Минимизировать количество разрешений;
2. Провести разграничение функций между нормативным регулированием и исполнением законов в ведомстве;
3. Максимально увеличить срок действия выдаваемого документа;
4. Усилить систему защиты прав предпринимателей;

5. Повысить ответственность госслужащих за нарушение законодательства и административного кодекса;
6. Проявлять политическую волю.

Рекомендации к представителям гражданского общества

1. Повысить компетентность в нормативно - правовых вопросах;
2. Повысить степень вовлеченности предпринимателей в процесс проведения реформы разрешительной системы.

Рекомендации по упрощению процедур

Особо важными на взгляд экспертов являются рекомендации по упрощению процедур получения разрешений.

Первое, что предлагают эксперты - это уменьшить соприкосновение бизнес – структур и чиновников. С этой целью рассматривается возможность создания электронного правительства.

Электронное правительство – организация государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, предоставление услуг госорганов всех ветвей власти и местного самоуправления всем категориям граждан электронными средствами.

Внедрение электронного правительства, по мнению экспертов, позволит:

1. Учитывая реалии настоящего момента, более эффективным путем реализовать задачи, указанные в концепции дерегулирования экономики, которая предусматривает систематизацию разрешительных процедур;
2. Улучшить прозрачность контролирующих органов;
3. Совершенствовать систему выдачи разрешительных документов.

Кроме этого, по мнению экспертов, необходимо проведение ревизии законодательства, что позволит определить иерархию законов и устранить нормотворчество госорганов.

17. Рекомендации по внедрению лучших примеров международной практики природоохранных разрешений в Кыргызской Республике

- Обеспечить выполнимость требований, закладываемых в разрешениях, применяя понятие «наилучших доступных технических методов без излишних затрат», и применять данный критерий при установлении предельно допустимых выбросов/сбросов в сочетании с целями качества окружающей среды;
- Применять разные методы и процедуры выдачи разрешений к крупной промышленности и малых и средних предприятий (МСП) с максимальным упрощением выдачи разрешений МСП;
- Параллельно провести институциональную дифференциацию обязанностей в сфере регулирования: крупная промышленность должна подпадать под юрисдикцию центрального органа, а МСП - под юрисдикцию региональных отделений;
- Внедрить систему выдачи комплексных разрешений, открытую для участия общественности и местного сообщества. Это подразумевает изменение процедур и усиление институциональной интеграции;
- Увеличить срок действия разрешений до 5-10 лет и точнее формулировать условия, закладываемые в разрешениях, с возможностью их пересмотра при внесении значительных изменений в технологические процессы, объемы производства и нормативные требования;
- Установить требования, гарантирующие проведение производственного экологического самоконтроля и сообщение его результатов компетентным органам с последующим раскрытием подобных данных по каждому отдельному предприятию.

18. Рекомендации по внедрению лучших примеров международной практики в антимонопольную политику Кыргызской Республики

Как показал анализ практики европейского антимонопольного законодательства, существует значительная необходимость продвижения реформы антимонопольного законодательства Кыргызской Республики.

Рекомендации

1) Проведение реформы всего антимонопольного законодательства в соответствии с 4-мя основными, так называемыми постулатами, принципами антимонопольной политики (см полный محتواе.

Данные принципы предусматривают:

- Определение системы поддержки развития конкуренции, не позволяющей созданию монопольного или доминирующего положения на рынке;
- Описание возможностей и прав потребителей по защите своих интересов;
- Возможные исключения, поддерживающие возможные слияния или объединения компаний в случае, если данные реорганизации ведут совершенствованию процесса производства и содействует росту технического прогресса и экономического развития, соблюдается принцип разумной соотносительности преимуществ от наличия объединения и недостатков и помех, вызванных этим соглашением.

2) Предоставление малым и средним предприятиям значительного облегчения по работе с антимонопольным ведомством, в частности по самостоятельному трактованию антимонопольного законодательства. В этой связи нормы Кыргызского законодательства, в частности постановление Правительства Кыргызской Республики № 128 от 15 марта 2005 года «Правила по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства Кыргызской Республики в процессе экономической концентрации», где установлены планки обязательного государственного антимонопольного контроля, должны быть также пересмотрены.

3) Повышение транспарентности и доступности общества в отношении разрешений на осуществление крупных сделок компаниями, которые занимают значительное положение на рынке.

Так например, обществу продолжают быть неизвестной позиция антимонопольного ведомства при реализации акций крупнейшего золоторудного комбината «Кумтор» во вновь созданную компанию «Центера», реализации акций электролампового завода на юге республики, продолжает оставаться неясной ситуация с антимонопольным контролем в реализации крупнейшего оператора мобильной связи «Бител».

Рассматривая практику антимонопольного сектора передовых зарубежных стран, мы видим максимальный уровень информированности общества к таким сделкам, играющим значительное влияние на рынок и конечных потребителей.

4) В целях усиления деятельности антимонопольного органа является желательным совершенствование системы санкций за нарушение требований законодательства, усиление полномочий при проведении расследований, усиление статуса самого органа в целях сокращения влияния государственных органов власти и представителей крупных монополий на развитие конкуренции в Кыргызской Республике.

19. Рекомендации по применению международной практики таможенного регулирования

В настоящее время, следует отметить, что действующая редакция Таможенного кодекса Кыргызской Республики в основном соответствует основным положениям Киотской Конвенции. Принятие в Кыргызской Республикой Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в наиболее полном виде, т.е. Генерального приложения и Специальных приложений, будет способствовать быстрейшему совершенствованию национального таможенного законодательства и устранению еще остающихся расхождений Таможенного Кодекса КР с общепринятой мировой практикой таможенного контроля и оформления.

20. Заключение

Таким образом, необходимость в оценке качества деятельности государственных органов по выдаче разрешительных документов являлась вполне оправданной и обоснованной. Это обусловлено результатами проведенной оценки, которые свидетельствуют о том, что существует необходимость усовершенствования деятельности государственных органов в сфере правового регулирования, упрощения порядка и процедур выдачи разрешительных документов, усовершенствования основ транспарентности деятельности органов государственной власти, а также усовершенствования и оптимизации работы государственных служащих.

Следует отметить, что нормативная база, касающаяся разрешительных документов, является достаточно загроможденной и запутанной, так были выявлены противоречия в действующем законодательстве, факты дублирования разрешений с лицензиями. Кроме этого, важно определить концептуально критерии отнесения государственных услуг к числу разрешительных документов и в соответствии с этим обновить список разрешительных документов, выдаваемых государственными органами КР.

В целях получения более достоверной информации относительно эффективности разрешительной системы, были опрошены служащие и лица, получающие разрешения.

Критерии оценки:

- Своевременность выдачи разрешений
- Удобство процедур выдачи разрешительных документов
- Четкость и ясность изложения правовых процедур
- Трудности и сложности, которые испытывают работники учреждения
- Информированность лиц, получающих и выдающих документы, о правовых процедурах выдачи разрешений
- Уровень обслуживания клиентов

В целом, по всем государственным органам, ситуация складывается таким образом, что своевременность выдачи разрешительных документов оставляет желать лучшего, несмотря на те доводы, которые приводят сами служащие. Во всех рассматриваемых органах, кроме Агентства по антимонопольной политике, были случаи, когда клиенты по тем или иным причинам вообще не смогли получить требуемые документы. Это может свидетельствовать о том, что процедуры выдачи разрешений, к тому же, являются не удобными в отношении лиц, получающих разрешения.

В своей основной массе, работники государственных учреждений испытывают множество сложностей, некоторые из которых могут быть устранены путем модернизации системы коммуникаций между ведомствами внутри самого учреждения, а также между

взаимосвязанными учреждениями. В связи с этим, было предложено рассмотреть возможность работы по принципу единого окна или создание единого электронного пространства, доступ к которой могли бы иметь сотрудники одного учреждения, либо нескольких, в зависимости от его масштаба.

Внедрение подобной системы обеспечит:

- быстрый поиск документов;
- отслеживание движения документа на всех этапах его жизненного цикла;
- эффективный контроль и отчетность по исполнению резолюций;
- сокращение сроков подготовки и согласования документов;
- получение сводных отчетов;
- удобный и быстрый поиск документов по любым реквизитам;
- возможность делегирования полномочий.

Еще один существенный фактор, негативно влияющий на эффективность работы государственных служащих, это взаимодействие с клиентами данных учреждений. Для устранения данной проблемы было предложено разработать стратегию предоставления государственных услуг населению, основанную на принципе клиентоориентированности и в соответствии с ней разработать систему обучения государственных служащих, нацеленную на развитие навыков общения и взаимодействия с клиентами и тем самым повысить качество обслуживания. Для повышения осведомленности лиц, получающих разрешительные документы, целесообразно популяризировать альтернативные физическому пребыванию клиентов в государственный орган, способы получения информации о правовых процедурах выдачи разрешений, таких как web сайт, электронная рассылка, рассылка извещений посредством почты, предоставление информации через газеты, радио и другие каналы коммуникаций, проведение предварительных разъяснительных работ.

Другой из приоритетных задач является повышение компетентности работников государственных учреждений, так как каждый десятый служащий ответил, что даже не знаком с нормативно-правовой базой, которая регулирует выдачу разрешительных документов.

Вопрос о необходимости упрощения процедур выдачи разрешений поднимается и экспертами, участвовавшими в реформировании разрешительной системы. В частности эксперты предлагают:

- Уменьшить соприкосновение бизнес – структур и чиновников;
- Минимизировать количество разрешений;

- Провести разграничение функций между нормативным регулированием и исполнением законов в ведомстве;
- Максимально увеличить срок действия выдаваемого документа;
- Усилить систему защиты прав предпринимателей;
- Повысить ответственность госслужащих за нарушение законодательства и административного кодекса;
- Проявлять политическую волю.

Рекомендации экспертов также касались и представителей гражданского общества, степень участия которых в процесс проведения реформы разрешительной системы должна быть максимальной.

Внедрение электронного правительства, по мнению экспертов, позволит:

1. Учитывая реалии настоящего момента, более эффективным путем реализовать задачи, указанные в концепции дерегулирования экономики, которая предусматривает систематизацию разрешительных процедур;
2. Улучшить прозрачность контролирующих органов;
3. Совершенствовать систему выдачи разрешительных документов.

Кроме этого, по мнению экспертов, необходимо проведение ревизии законодательства, что позволит определить иерархию законов и устранить нормотворчество госорганов.

Что касается мировой практики выдачи соответствующих разрешений, то были выработаны рекомендации по переходу к системе комплексных разрешений в области охраны окружающей среды в Кыргызской Республике, по применению международной практики таможенного регулирования и внедрению лучших примеров международной практики в антимонопольную политику Кыргызской Республики.

Теперь, остается только предпринимать конкретные действия в направлении совершенствования существующей разрешительной системы, так как результативность, эффективность и устойчивость проведения данной оценки напрямую зависит от дальнейших предпринимаемых усилий, в первую очередь, со стороны государственных органов.